

**KODE REGISTRASI :
15 - RPI-I - 80**

LAPORAN

PENELITIAN KOMPETITIF KOLEKTIF

PROGRAM BANTUAN DANA PENELITIAN
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG

EFEKTIFITAS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP LAHAN
PERTANIAN PRODUKTIF DI KOTA MALANG



Oleh :

MUSLEH HERRY, SH.,M.Hum (Ketua Tim Peneliti)
IMAM SUKADI, SH.,M.H (Anggota Peneliti)

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG
TAHUN 2015

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Kami yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Musleh Herry, SH., M.Hum
NIP : 196807101999031002
Pangkat/Gol.Ruang : IV/ A / Lektor Kepala
Fakultas/Jurusan : Syariah / Hukum Bisnis Syariah
Jabatan dalam Penelitian : Ketua Peneliti

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa dalam penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis disebutkan dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka. Apabila dikemudian hari ternyata dalam penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan pelanggaran etika akademik, maka kami bersedia mengembalikan dana penelitian yang telah kami terima dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 10 Spetember 2015

Ketua Peneliti

Musleh Herry, SH., M.Hum
NIP. 196807101999031002

HALAMAN PENGESAHAN

Laporan Penelitian ini disahkan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada
Masyarakat (LP2M)
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
Pada tanggal 10 September 2015.

Peneliti

Ketua : Nama : Musleh Herry, SH., M.Hum

NIP : 196807101999031002

Tanda Tangan

Ketua LP2M
UIN Mulana Malik Ibrahim Malang

Dr. Hj. Mufidah Ch., M.Ag.
NIP. 196009101989032001

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, rasa syukur penulis panjatkan Allah semata, atas segala nikmatnya terutama nikmat iman, kesehatan dan keluasan berpikir yang penulis rasakan merupakan nikmat terindah sehingga Penelitian Kompetitif Kolektif Tahun Anggaran 2015 dengan tema: *Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang*, dapat diselesaikan tepat waktu. Shalawat dan Salam selalu terarah kepada Rasulullah Muhammad SAW yang telah membawa kita ke jalan kehidupan yang penuh dengan ilmu, amal, taqwa dan karya.

Kegiatan penelitian merupakan sesuatu yang niscaya, ia salah satu tugas dosen yang tertuang dalam Tri Dharma Perguruan Tinggi. Kegiatan penelitian dilakukan dengan tujuan untuk pengembangan ilmu pengetahuan sehingga bisa memperkaya khazanah keilmuan di dunia kampus dan dunia kemasyarakatan, selain itu hasil-hasilnya bisa menjadi inspirator bagi penelitian selanjutnya sehingga ilmu pengetahuan terus berkembang.

Kesuksesan penyelesaian Penelitian Kompetitif Kolektif tahun 2015 ini, tentunya bukan merupakan usaha penulis secara mandiri, terdapat pihak-pihak yang memiliki sumbangsi signifikan bagi kelancaran penelitian ini, kepada pihak-pihak tersebut, penulis menghatur apresiasi dan penghargaan setinggi-tingginya tertuju:

1. Prof. Dr. H. Mudjia Raharjo, M.Si, selaku rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yang selalu memotivasi kepada dosen-dosen dilingkungan kampus untuk selalu melakukan penelitian-penelitian, baik individual maupun Kolektif.

2. Dr. Hj. Mufidah, Ch, M.Ag, selaku Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, yang mengeluarkan program bantuan penelitian kompetitif, sehingga penulis bisa berpartisipasi di dalamnya.
3. Dr. Roibin, MHI, selaku Dekan Fakultas Syari'ah yang selalu memotivasi dosen-dosen dilingkungan fakultas yang dipimpinnya untuk terlalu terlibat secara aktif di kegiatan-kegiatan penelitian, sehingga bisa mengembangkan keilmuan di Fakultas Syari'ah.
4. Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Malang (Kesbang Pol), Kepala Dinas Pertanian Kota Malang, Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Malang, kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang, yang telah mengeluarkan izin penelitian dan meluangkan waktu untuk penulis wawancara, sehingga data-data yang dibutuhkan dalam penelitian penulis didapat dengan baik.

Penulis berharap hasil penelitian ini bisa bermanfaat secara akademis bagi pengembangan keilmuan di kampus ini, dan juga penulis berharap mohon kritik dan saran konstruktif dari pembaca yang terpelajar untuk kebaikan penelitian selanjutnya.

Malang, 2 Oktober 2015

Penulis

PEDOMAN TRANSLITERASI

Pengalihan huruf Arab-Indonesia dalam naskah ini didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1988, No. 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana yang tertera dalam buku Pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide to Arabic Tranliterationstion*), INIS Fellow 1992.

A. Konsonan

Arab	Latin	Arab	Latin
ا	a	ط	Th
ب	B	ظ	Zh
ت	T	ع	‘
ث	Ts	غ	Gh
ج	J	ف	F
ح	H	ق	Q
خ	Kh	ك	K
د	D	ل	L
ذ	Dz	م	M
ر	R	ن	N
ز	Z	و	W
س	S	ه	H
ش	Sy	ء	’
ص	Sh	ي	Y
ض	DI		

B. Vokal, panjang dan diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u,” sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = Â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = Î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = \hat{U} misalnya دون menjadi *dûna*

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi *qawlun*

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi *khayrun*

C. Ta' marbûthah (ة)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan “ṭ” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila Ta' marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al-risalaṭ li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan *t* yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya في رحمة الله menjadi *fi rahmatillâh*.

D. Kata Sandang dan Lafdh al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

- Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan ...
- Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan ...
- Masyâ' Allâh kâna wa mâ lam yasya' lam yakun.

ABSTRAK

Musleh Herry, Imam Sukadi, *Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015.

Kata Kunci: Efektifitas, Perlindungan Hukum, Pertanian Produktif.

Penelitian dilatar belakangi pengundangan Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memiliki misi untuk mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia. Tapi pada faktanya yang terjadi di Kota Malang adalah proses alihfungsi lahan masih berlangsung walaupun sudah ada paket regulasi yang melindunginya. Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat faktor penghambat efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang dan solusi yang bisa diambil dalam rangka untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang.

Untuk mendapatkan jawaban yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah terhadap dua tujuan penelitian di atas, maka penulis menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis dengan pendekatan nondoktrinal dan doktrinal secara sekaligus yang bertumpu pada dua sumber data, yaitu primer dan sekunder yang didapat melalui metode wawancara dan dokumentasi dan dianalisis dengan teknik deskriptif kualitatif.

Adapun hasil penelitian ini adalah, *pertama* bahwa faktor penghambat efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang adalah ada pada aspek hukumnya, yaitu tidak adanya peraturan (hukum) yang menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang, dan juga karena tidak sinkronnya Peraturan Daerah Kota Malang No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 2012 Rencana Tata Ruang Wilayah. *Kedua* solusi yang bisa diambil dalam rangka untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang dan menjaga eksistensinya, adalah: (1) Penetapan Lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang dalam Peraturan Daerah Kota Malang, (2) Penyuluhan tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kepada Petani Kota Malang, (3) Pemberian Insentif Kelompok Tani Pemilik Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang, (4) Pembelian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Milik Petani oleh Pemerintah Daerah Kota Malang.

Terhadap dua hasil penelitian ini, maka terdapat beberapa rekomendasi yang diajukan penulis, yaitu: (1) Pemerintah Daerah Kota Malang segera merekomendasikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur untuk merubah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Rencana Tata Ruang Wilayah dan memasukkan Kota Malang sebagai salah satu kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). (2) Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang segera dikeluarkan. (3) Sawah-sawah warga Kota Malang yang masuk dalam program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), pemerintah perlu untuk mengambil alih sawah-sawah tersebut melalui proses jual beli.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Pernyataan Keaslian Penelitian	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar.....	iv
Pedoman Transliterasi.....	vi
Abstrak	viii
Daftar Isi.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	3
C. Tujuan Penelitian	3
D. Kegunaan Penelitian	4
E. Urgensi Penelitian.....	4
BAB II KAJIAN PUSTAKA	6
A. Penelitian Terdahulu	6
B. Kerangka Teori	8
1. Eefektfitas Hukum.....	8
2. Landasan Filosofis Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	14
3. Korelasi Perlindungan Lahan Pertanian dengan Kedaulatan Pangan	15
BAB III METODE PENELITIAN	17
A. Jenis dan Pendekatan	17
B. Sumber, Jenis dan Teknik Pengumpulan Data	17
C. Teknik Analisis Data.....	18
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	19
A. Deskripsi Lokus Penelitian.....	19
1. Kondisi Geografis dan Geologi Kota Malang	19

2. Dinas Pertanian Kota Malang	21
3. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Malang.....	24
B. Efektifitas Perlindungan Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang	26
1. Faktor Penghambat Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang.....	26
2. Solusi yang Harus Diambil dalam Rangka Untuk Memberikan Perlindungan Secara Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang	54
BAB V PENUTUP	71
A. Kesimpulan.....	71
B. Rekomendasi	71
DAFTAR PUSTAKA.....	73

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Kegiatan pertanian merupakan salah satu aktifitas paling mendasar bagi manusia, karena semua orang perlu makan setiap hari. pengembangan usaha agribisnis menjadi pilihan sangat strategis dan penting sejalan dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru diluar minyak dan gas.

Dalam sejarah Indonesia pernah mampu mencapai swasembada pangan pada tahun 1984 melalui gerakan “Revolusi Hijau” yaitu gerakan untuk meningkatkan produksi pangan melalui usaha pengembangan teknologi pertanian. keberhasilan gerakan revolusi hijau merupakan bukti upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani.

Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Pertumbuhan penduduk yang tinggi mengakibatkan produksi pangan menurun sering perubahan fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian. Sebagaimana di katakan oleh Nursid Sumaatmadja, bahwa:¹

¹ Nursid Sumaatmadja, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, (Alumni: Bandung, 1980), hal. 87.

“...pertumbuhan dan penambahan penduduk akan mendorong pertumbuhan akan kebutuhannya, kebutuhan tersebut antara lain kebutuhan perumahan dan tempat kegiatan ekonomi seperti pabrik, pertokoan, pasar dan lain-lain dengan cara menggeser lahan pertanian, terutama dari lahan pertanian ke non pertanian. ”

Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi nonpertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan, kian waktu kian meningkat. Khusus untuk Indonesia, fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan yang serius di kemudian hari, jika tidak diantisipasi secara serius dari sekarang.² Implikasinya, alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.

Malang adalah salah satu daerah di pulau Jawa, yang mengalami alih fungsi lahan yang sangat luar biasa, bangunan pertokoan dan perumahan terus menjamur akhir-akhir ini tanpa kenal henti dan jedah yang terus menggerus lahan pertanian pangan. Menurut Dinas Pertanian Kota Malang, pada tahun 2007 silam, luas lahan pertanian sekitar 1.550 hektare dan pada tahun 2010 terus menyusut dan tinggal 1.400 hektare dan pada tahun 2012 hanya tersisa 1.300 hektare.

Sebetulnya sejumlah perundang-undangan telah dibuat dan berbagai peraturan sudah diciptakan, sebut saja Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, namun semuanya seakan-akan mandul

² Menurut hasil penelitian Aminuddin, alih fungsi lahan berdampak terhadap menurunnya produksi pada karena lahan pertanian semakin menyusut. Lihat Aminuddin, *Pengaruh Alihfungsi Lahan Sawah Terhadap Produksi Padi di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan*”, Jurnal of Indonesia Applied Economics Vol. 3 No. 1 Mei 2009, hal. 1-9 Fakultas Ekonomi Unoversitas Muslim Indonesia Makassar. Selain itu, menurut penelitian Anneke Puspasari alih fungsi lahan juga berdampak pada lingkungan seperti kondisi air, udara, dan terjadinya banjir. Lihat Anneke Puspasari “*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus: Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang)* Institut Pertanian Bogor (IPB) tahun 2012, hal. 156

dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Dengan kata lain, efektifitas implementasi instrumen pengendalian alih fungsi tersebut belum berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu diwujudkan suatu strategi pengendalian alternatif, yaitu yang bertumpu pada partisipasi masyarakat.

Berangkat dari diskusi di atas, maka menarik untuk diteliti faktor-faktor penghambat perlindungan hukum terhadap lahan pertanian dalam rangka untuk mencari solusi protektif terhadap lahan pertanian sehingga petani tetap bisa beraktivitas dalam profesinya yang pada akhirnya kedaulatan, ketahanan dan kemnadirian pangan menjadi terwujud.

B. Rumusan Masalah

Melalui Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan adanya dorongan dalam penyediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan, untuk mencegah hilangnya manfaat perlindungan lingkungan.

Melalui Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan adanya dorongan dalam penyediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan, namun alih fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian terus terjadi. Berdasarkan uraian di atas, maka *research problem* yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apa faktor-faktor penghambat efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang sehingga alih fungsi lahan terus terjadi?
2. Apa solusi yang perlu diambil untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang sehingga alih fungsi lahan di Kota Malang terkendali?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini, maka yang menjadi tujuan penelitiannya adalah untuk:

1. Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang.
2. Mengkaji dan menganalisis langkah solutif yang harus diambil dalam rangka untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritis maupun secara aplikatif di lapangan. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan signifikan bagi pemegang kebijakan di tingkat daerah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang.

Secara aplikatif di lapangan, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan tambahan pengetahuan kepada masyarakat bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional, lahan pertaniannya harus diperhatikan, dan kepada pemerintah Kota Malang dapat dijadikan referensi dalam menyusun program dan kebijakan terkait dengan perlindungan lahan pertanian di wilayah hukumnya.

E. Urgensi Penelitian

Setidaknya ada dua argumentasi bahwa penelitian di bidang perlindungan lahan pertanian produktif ini sangat penting untuk dilakukan, *Pertama*, dampak sosial budaya, ekonomi dan lingkungan dari alih fungsi lahan yang terjadi secara terus menerus sebagaimana dikatakan oleh peneliti-peneliti terdahulu telah dirasakan oleh masyarakat, sehingga diperlukan satu solusi perlindungan hukum terhadap tanah pertanian terutama yang produktif. *Kedua*, permintaan terhadap lahan terus meningkat seiring maraknya

pembangunan, sementara lahan tanah tidak pernah bertambah, maka diperlukan perlindungan terhadap lahan pertanian terutama yang produktif agar masyarakat tani dalam mengekspresikan profesinya sebagai petani dan mengimplementasikan hak-hak dasarnya di bidang ekonomi pertanian. *Ketiga*, kemandirian pangan, ketahanan pangan dan kedaulatan pangan merupakan ciri dari negara bangsa yang bisa berdiri di atas kaki sendiri. Kemandirian, ketahanan dan kemandirian pangan tersebut mustahil bisa dicapai apabila ketersediaan lahan pertanian dimana benih-benih pangan itu ditanam terus dikonversi ke non pertanian.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait dengan perlindungan lahan pertanian produktif telah dilakukan oleh Sri Muryati dan Srihadi pada tahun 2014 dengan tema” *Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Produktif Dalam Swasembada Pangan*”,³ menurutnya perlindungan lahan pertanian produktif dalam upaya swasembada pangan bahwa laju pertumbuhan produksi pangan pada dasawarsa terakhir rata-rata cenderung menurun, maka perlu mempertahankan lahan pertanian yang subur supaya untuk memenuhi kebutuhan pangan sekaligus swasembada pangan. Untuk mewujudkan swasembada dan kemandirian serta ketahanan pangan dalam satu dasawarsa ke depan.

Anneke Puspasari dari Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 2012 melakukan penelitian dengan judul “*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus: Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang)*”.⁴ Menurut Puspasari tren laju alih fungsi lahan sawah di Kecamatan Karawang Timur mengalami fluktuasi dari tahun 2006-2011. Laju alih fungsi tahun 2006-2011 sebesar 0,47 % pertahun. Laju alih fungsi lahan sawah paling tinggi terjadi pada tahun 2011, yaitu sebesar 5,58 %. Hal ini disebabkan karena adanya pembangunan pemukiman akibat peningkatan jumlah penduduk di Kecamatan Karawang Timur. Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi lahan pertanian di tingkat wilayah adalah jumlah industri, dan proporsi luas lahan sawah terhadap luas wilayah. Sedangkan

³ Sri Muryati dan Srihadi” *Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Produktif Dalam Swasembada Pangan*” Majalah Ilmiah Pawiyatan Vol: XXI, No: 2, Oktober 2014 Fakultas Ilmu Pengathuan Sosial, IKIP Veteran Semarang.

⁴ Anneke Puspasari “*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus: Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang)* Institut Pertanian Bogor (IPB) tahun 2012, hal. 156

faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan ditingkat petani dipengaruhi oleh tingkat usia, luas lahan, lama pendidikan, dan pengalaman bertani. Rata-rata pendapatan total petani sebelum dan sesudah alih fungsi lahan terjadi perubahan dari Rp. 1.421.514,03 menjadi Rp. 1.299.796,30. Namun terjadinya alih fungsi lahan tidak berpengaruh terhadap pendapatan petani. Keterampilan rendah dan pendidikan rendah yang dimiliki oleh responden menyebabkan perubahan mata pencaharian tidak terlalu berpengaruh terhadap pendapatan responden. Pembangunan terus menerus menyebabkan terjadinya alihfungsi lahan sawah di Desa Kondangjaya. Alihfungsi lahan sawah menyebabkan dampak lingkungan. Dampak lingkungan dilihat dari kondisi air, udara, dan terjadinya banjir. Namun, dampak lingkungan yang terjadi tidak terlalu dirasakan oleh responden saat ini.

Tahun 2012 juga ada penelitian tentang “*Dampak Sosial Alih Fungsi Lahan Terhadap Pola Kehidupan Masyarakat Desa Serang Kecamatan Karangreja Kabupaten Purbalingga*”⁵ dilakukan oleh Heru Susanto dari Program Studi Pendidikan Sosiologi Jurusan Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. Menurut hasil penelitiannya, ada beberapa dampak yang diperoleh warga masyarakat Desa Serang baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif. Dampak positifnya adalah meningkatnya pendapatan, kesejahteraan masyarakat Desa Serang, terbukanya lapangan kerja baru selain pertanian, sedangkan dampak negatifnya akibat penetapan alihfungsi lahan menjadi agrowisata adalah persaingan antar warga dalam menarik para wisatawan dan terjadinya konflik perebutan lahan dalam hal pembagian waris, berubahnya pola kehidupan masyarakat Desa Serang yang dulunya bekerja di ladang dan bertani sekarang sudah jarang dan banyak bekerja disektor pariwisata.

⁵ Heru Susanto, *Dampak Sosial Alih Fungsi Lahan Terhadap Pola Kehidupan Masyarakat Desa Serang Kecamatan Karangreja Kabupaten Purbalingga*, Program Studi Pendidikan Sosiologi Jurusan Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta 2012, hal. 201

Aminuddin dari Fakultas Ekonomi Universitas Muslim Indonesia Makassar pada tahun 2009 melakukan penelitian dengan Judul” *Pengaruh Alihfungsi Lahan Sawah Terhadap Produksi Padi di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan*”,⁶ menurut hasil penelitiannya, pola perkembangan alih fungsi lahan sawah ke non sawah tidak menentu, tergantung oleh banyak faktor seperti terjadinya pembangunan fisik seperti perkantoran, perumahan penduduk, jalan raya dan lain-lain di Kabupaten Gowa, luas lahan sawah berpengaruh meningkatkan produksi total tanaman padi, sedangkan luas sawah yang beralih fungsi belum dapat membuktikan berpengaruh menurunkan produksi padi total di Kabupaten Gowa.

Hasil-hasil penelitian di atas semakin mengukuhkan bahwa penelitian terkait dengan perlindungan lahan pertanian produktif urgen untuk dilakukan, mengingat dampak sosila budaya dan ekonomi yang diakibatkan alih fungsi lahan dimaksud.

B. Kerangka Teori

1. Teori Efektiftas Hukum

Penelitian kepustakaan yang ada mengenai teori efektivitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penilaian tingkat efektivitas suatu hal. Hal ini terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektivitas, namun secara umum, efektivitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas memiliki beragam jenis, salah satunya adalah efektivitas organisasi. Sama halnya dengan teori efektivitas secara umum, para ahli pun memiliki beragam pandangan terkait dengan konsep efektivitas organisasi.

⁶ Aminuddin, *Pengaruh Alihfungsi Lahan Sawah Terhadap Produksi Padi di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan*”, Jurnal of Indonesia Applied Economics Vol. 3 No. 1 Mei 2009, 1-9 Fakultas Ekonomi Universitas Muslim Indonesia Makassar.

Mengutip Ensiklopedia administrasi⁷, menyampaikan pemahaman tentang efektivitas sebagai berikut :

“Efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki. Maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki.”

Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan dengan yang dikehendaki. Artinya, pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai hal tersebut. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.

Adapun apabila kita melihat efektivitas dalam bidang hukum, Achmad Ali⁸ berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan

⁷<http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-efektivitas.html>, diakses pada tanggal 6 Desember 2014.

⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1* (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 375.

terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto⁹ adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto¹⁰ ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 8.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum* (Bandung: Bina Cipta, 1983), hal. 80.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto¹¹ bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto¹² memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.

¹¹Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum...*, hal, 82.

¹²Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum...*, hal, 82

4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Sedangkan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Sedangkan dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk

tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau *punishment* yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran yang pada gilirannya dapat menyusahkan mereka. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita¹³ yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Menurut Soerjono Soekanto¹⁴ efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya? Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman paksaannya kurang berat; mungkin juga karena ancaman paksaan itu tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat¹⁵.

¹³ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2001), hal. 55.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988), hal. 80.

¹⁵ Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum* (Jakarta: Yarsif Watampone, 1998), hal. 186.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

2. Landasan Filosofis Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menegaskan bahwa: (1) lahan pertanian merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Indonesia sebagai Negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, (3) negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga Negara sehingga Negara berkewajiban menjamin

kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan, (4) makan meningkatnya pertambahan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan, (5) sesuai dengan pembaharuan agrarian yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agrarian perlu perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

3. Korelasi Perlindungan Lahan Pertanian dengan Kedaulatan Pangan.

Menurut Undang-undang No. 41 Tahun 2009, Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia, lahan tersebut beraneka ragam salah satunya adalah lahan pertanian, yang dimaksud dengan lahan pertanian menurut undang-undang di atas adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Kemudian yang disebut dengan lahan pertanian berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.¹⁶

Terhadap lahan pertanian pangan¹⁷ berkesinambungan tersebut dibutuhkan perlindungan¹⁸ agar usaha pertanian pangan terus bisa diupayakan sehingga bisa menjamin kemandirian pangan,¹⁹ ketahanan pangan²⁰ dan

¹⁶ Pasal 1 Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁷ Pertanian Pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat.

¹⁸ Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

¹⁹ Kemandirian Pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang

kedaulatan pangan²¹ dan sekaligus menjaga eksistensi Indonesia sebagai negara agraris. Secara logika tanpa tersedianya lahan pertanian pangan, maka mustahil kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan bisa dicapai, karena lahan pertanian pangan merupakan syarat utama bagi usaha pertanian pangan dan usaha pertanian juga merupakan syarat utama terwujudnya kemandirian pangan, ketahanan pangan dan kedaulatan pangan tersebut.

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (untuk selanjutnya disingkat menjadi LP2B) merupakan bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional²². Salah satu mekanisme pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan melalui pemberian insentif dan disinsentif kepada petani. Insentif Perlindungan Lahan merupakan pemberian penghargaan kepada petani yang mempertahankan dan tidak mengalihfungsikan LP2B. Disinsentif merupakan pencabutan insentif, yang dilakukan apabila petani penerima insentif tidak melakukan perlindungan LP2B yang dimilikinya.

Terdapat tujuh jenis insentif lahan pertanian pangan berkelanjutan yang ditawarkan pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu (1) pengembangan infrastruktur pertanian; (2)

cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal.

²¹ Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

²² Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

²² Pasal 1 Point 3 Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul; (3) kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi; (4) penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian; (5) bantuan dana penerbitan sertifikat hak atas tanah; (6) penghargaan bagi petani berprestasi tinggi; dan (7) bantuan keringanan pajak bumi dan bangunan. Ada tiga jenis Disinsentif yang dikenakan pemerintah, yaitu, mencabut insentif yang telah diberikan, mengganti lahan sawah, dan mengganti nilai investasi infrastruktur.²³

BAB III

²³ Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian yuridis sosiologis adalah merupakan jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini. Penelitian hukum sosiologis atau empiris adalah penelitian tentang efektifitas hukum. jenis ini sangat cocok dengan tema yang akan diteliti tentang perlindungan hukum lahan pertanian di mana Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tidak efektif dalam melindungi lahan pertanian yang ada di Kota Malang sehingga perlu diteliti apa faktor-faktor penyebabnya.

Berdasarkan jenis penelitian, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan nondoktrinal dan pendekatan doktrinal secara sekaligus, ini merupakan pendekatan kombinasi agar dapat saling menunjang dan melengkapi. Pendekatan nondoktrinal dan doktrinal tersebut dalam metode penelitian hukum sesungguhnya sama dengan pendekatan yuridis sosiologis dan yuridis normatif.

B. Sumber, Jenis dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data yang digunakan terdiri dari dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data-data yang bersifat primer diperoleh secara langsung dari tangan pertama yang terkait dengan kebijakan perlindungan lahan pertanian di Kota Malang yaitu: (a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Malang, (b) Dinas Pertanian Kota Malang, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Malang, (c) Sub Bagian Pertanahan Sekretaris Daerah Kota Malang, (d) Sub Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Malang. Data-data dari informan di atas akan didapat melalui teknik wawancara.

Sedangkan data-data yang bersifat sekunder adalah data yang tidak terikat secara langsung dengan perlindungan hukum lahan pertanian di Kota Malang yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, data penggunaan lahan lima tahun terakhir. Data kependudukan dari Badan Pusat Statistik

(BPS) Kota Malang. Data-data sekunder ini akan didapat melalui teknik dokumentasi.

No	Data yang dibutuhkan	Sumber	Keterangan
I.	Data Primer		
	Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif	1. Bappeda Kota Malang 2. Dinas Pertanian Kota Malang 3. Sub Bagian Hukum Sekretaris Daerah	Wawancara
II.	Data Sekunder		
	Peraturan perundang-undangan Data penggunaan lahan Data kependudukan	1. Dinas Pertanian Kota Malang 2. Badan Pertanahan Nasional Kota Malang 3. Badan Pusat Statistik Kota Malang	Dokumentasi

C. Teknik Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif , yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan di pelajari sebagai sesuatu yang utuh.²⁴ Setelah di analisis maka hasilnya akan disajikan secara dekriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang di teliti²⁵. Dari hasil tersebut kemudian di tarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

BAB IV

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian*, (Jakarta : UI Press, 1986), hal. 12

²⁵ H.B Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, (Surakarta:UNS Press, 1998), hal. 37

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Lokasi Penelitian

1. Kondisi Geografis dan Geologi Kota Malang

Kota Malang memiliki luas 110.06 Km². Kota dengan jumlah penduduk sampai tahun 2010 sebesar 820.243 jiwa yang terdiri dari 404.553 jiwa penduduk laki-laki, dan penduduk perempuan sebesar 415.690 jiwa. Kepadatan penduduk kurang lebih 7.453 jiwa per kilometer persegi. Tersebar di 5 Kecamatan (Klojen:105.907 jiwa, Blimbing: 172.333 jiwa, Kedungkandang: 174.447 jiwa, Sukun: 181.513 jiwa, dan Lowokwaru: 186.013 jiwa). Terdiri dari 57 Kelurahan, 536 unit RW dan 4.011 unit RT.²⁶

Kota Malang memiliki wilayah seluas 110,06 Km² merupakan dataran tinggi yang bervariasi. Secara geografis memiliki struktur tata ruang Kota yang sangat strategis, terletak pada lintasan transit untuk kegiatan transportasi lokal maupun regional. Kota Malang yang terletak pada ketinggian antara 440-667 meter diatas permukaan air laut, merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak 112,06°- 112,07° Bujur Timur dan 7,06°-8,02° Lintang Selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut:²⁷

- a. Sebelah Utara: Kecamatan Singosari dan Kec. Karangploso Kabupaten Malang.
- b. Sebelah Timur: Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang.
- c. Sebelah Selatan: Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang.
- d. Sebelah Barat: Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

Kota Malang juga berada ditengah-tengah pegunungan atau dikelilingi gunung-gunung, yaitu:

- a. Gunung Arjuno di sebelah Utara.

²⁶ Data Publikasi Badan Pusat Statistik Kota Malang Tahun 2015

²⁷ Data publikasi Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun 2015

- b. Gunung Semeru di sebelah Timur.
- c. Gunung Kawi dan Panderman di sebelah Barat.
- d. Gunung Kelud di sebelah Selatan.

Kondisi iklim Kota Malang selama tahun 2008 tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara 22,7°C-25,1°C. Sedangkan suhu maksimum mencapai 32,7°C dan suhu minimum 18,4°C . Rata kelembaban udara berkisar 79% - 86%. Dengan kelembaban maksimum 99% dan minimum mencapai 40%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan putaran 2 iklim, musim hujan, dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso Curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan Februari, November, Desember. Sedangkan pada bulan Juni dan September Curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Mei, September, dan Juli.

Keadaan geologi tanah di wilayah Kota Malang terdiri dari beberapa macam, yaitu antara lain:

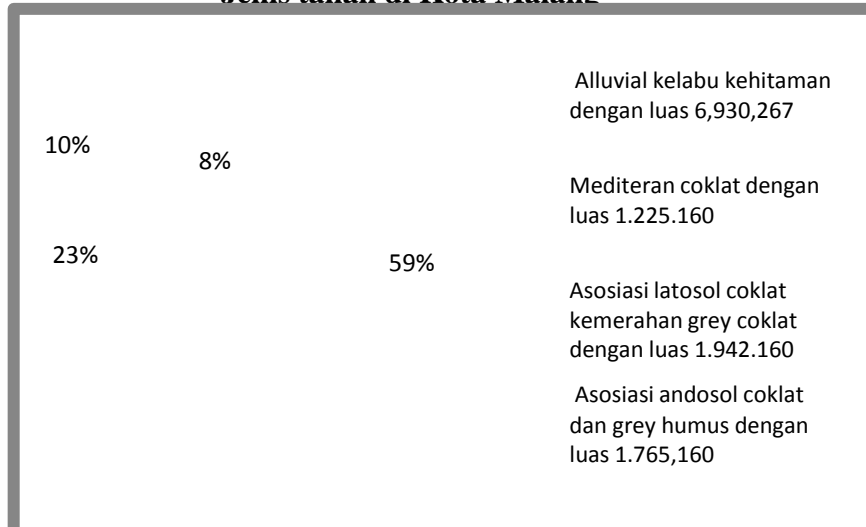
- a. Bagian selatan termasuk dataran tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri.
- b. Bagian utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian
- c. Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang subur.
- d. Bagian barat merupakan dataran tinggi yangf amat luas menjadi daerah pendidikan.

Jenis tanah di wilayah Kota Malang ada empat (4) macam, yaitu antara lain:²⁸

- a. Alluvial kelabu kehitaman dengan luas 6,930,267 Ha.
- b. Mediteran coklat dengan luas 1.225.160 Ha.
- c. Asosiasi latosol coklat kemerahan grey coklat dengan luas 1.942.160 Ha.
- d. Asosiasi andosol coklat dan grey humus dengan luas 1.765,160 Ha.

²⁸ Data Publikasi Sekretariat Daerah Kota Malang Bagian Pertanahan 2015.

Jenis tanah di Kota Malang



Struktur tanah pada umumnya relatif baik, akan tetapi yang perlu mendapatkan perhatian adalah penggunaan jenis tanah andosol yang memiliki sifat peka erosi. Jenis tanah andosol ini terdapat di Kecamatan Lowokwaru dengan relatif kemiringan sekitar 15 %.

Sebagai kota terbesar kedua setelah Surabaya, Kota Malang dikelilingi oleh wilayah Kabupaten Malang dan Kota Batu dimana dalam konteks regional kedudukan dan peranan Kota Malang cukup strategis yaitu sebagai daerah perkotaan menjadi pusat pelayanan bagi daerah disekitarnya yang memiliki potensi ekonomi terutama di sektor pertanian, sehingga kegiatan perekonomian Kota Malang bergeser dari sektor pertanian ke sektor industri (termasuk industri di bidang pertanian) dan jasa.

2. Dinas Pertanian Kota Malang

Dinas Pertanian Kota Malang memiliki peranan yang sangat sentral dalam rangka untuk mewujudkan ketahanan dan kemandirian pangan di Indonesia. Menurut Peraturan Daerah Kota Malang No. 6 Tahun 2012, Dinas Pertanian Kota Malang memiliki tugas pokok yaitu penyusunan dan pelaksanaan kebijakan urusan pemerintah daerah di bidang pertanian.²⁹

²⁹ Pasal 14 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

Untuk melaksanakan tugas pokoknya, Dinas Pertanian Kota Malang memiliki beberapa fungsi yaitu antara lain:³⁰

- a. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis dan penyuluhan pertanian.
- b. Penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pertanian.
- c. Pelaksanaan pengembangan tanaman yang meliputi tanaman pangan hortikultura serta kehutanan dan perkebunan.
- d. Pelaksanaan pengembangan usaha perlindungan tanaman pangan.
- e. Pelaksanaan pengembangan usaha pertanian serta sarana dan prasarana usaha pertanian.
- f. Pelaksanaan pemasaran produk pertanian dan sentra komoditas pertanian.

Dinas Pertanian Kota Malang memiliki visi pada tahun 2014 - 2018 yaitu: *“Terwujudnya masyarakat pertanian yang produktif, berdaya saing, berkelanjutan, sejahtera, dan berwawasan lingkungan.”*³¹

Produktif, dalam berusaha tani mengupayakan produktifitasnya selalu tinggi. **Berdaya saing**, dalam mengembangkan usahanya berorientasi pada pasar dan mendorong tumbuh kembangnya pertanian perkotaan menuju pasar global. **Berkelanjutan**, dalam mengelola sumber daya alam secara optimal dengan memperhatikan kaidah dan kelestarian lingkungan. **Sejahtera**, segala kebutuhan hidup masyarakat pertanian secara relative tercukupi. Berwawasan lingkungan, dalam mengelola usahanya harus berorientasi pada prinsip berkelanjutan dan ramah lingkungan menuju pelestarian dan penyehatan lingkungan.

Selain visi, Dinas Pertanian Kota Malang juga memiliki sebagai berikut:³²

- a. Menata segenap pelaku pertanian dalam memanfaatkan sumber daya secara optimal dan berwawasan lingkungan.
- b. Menumbuh kembangkan kelembagaan ekonomi kerakyatan bidang pertanian yang mandiri dan berdaya saing;

³⁰ Pasal 14 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

³¹ Data Publikasi Dinas Pertanian Kota Malang 2014-2018

³² Data Publikasi Dinas Pertanian Kota Malang 2014-2018

c. Memberdayakan petani beserta keluarganya menuju masyarakat pertanian yang mandiri dan sejahtera.

Tujuan dan sasaran yang ingin dicapai sebagai wujud dari berjalannya misi guna mewujudkan visi Dinas Pertanian Kota Malang ini adalah sebagai berikut:³³

Tujuan dan sasaran misi ke satu (1) adalah untuk meningkatkan lahan pertanian yang ada, dan sasarannya peningkatan lahan dengan penerapan GAP (*Good Agricultural Practices*/ bercocok tanam yang baik).

Tujuan dan sasaran misi kedua (2) adalah meningkatkan akses terhadap informasi pasar, sarana dan prasarana sektor pertanian, sasarannya adalah terjalinnya kemitraan yang saling menguntungkan diantara pelaku agribisnis pertanian.

Misi ketiga (3) memiliki tujuan memperluas pekerjaan dan sasarannya adalah terciptanya lapangan pekerjaan di sektor pertanian.

Berdasarkan Peraturan Daerah Malang Nomor 6 tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, Struktur Organisasi Dinas Pertanian Kota Malang adalah sebagai berikut:³⁴

- a. Unsur Pimpinan yaitu Kepala Dinas (Kepala Dinas: Ir. Hadi Santoso).
- b. Unsur Pembantu Pimpinan yaitu Sekretariat yang terdiri dari: Sekretaris Dinas: (Drs. Yudi Broto, MH.).
 - 1) Sub Bagian Keuangan.
 - 2) Sub Bagian Penyusunan Program.
 - 3) Sub Bagian Umum.
- c. Unsur Pelaksana yaitu:
 - 1) Bidang Tanaman: (Kepala Bidang: Ir. Prandoyo Santoso)
 - a) Seksi Perlindungan Tanaman.
 - b) Seksi Tanaman Pangan & Hortikultura.
 - c) Seksi Kehutanan & Perkebunan.

³³ Data Publikasi Dinas Pertanian Kota Malang 2014-2018

³⁴ Pasal 14 Ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

- 2) Bidang Bina Usaha dan Penyuluhan Pertanian (Kepala Bidang: Dra. Alwiyah, MM).
 - a) Seksi Sarana dan Prasarana Usaha Pertanian.
 - b) Seksi Penyuluhan Pertanian.
 - c) Seksi Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian.
- d. Bidang Perikanan: (Kepala Bidang: Ir. Tri Astuti R).
 - 1) Seksi Bina Produksi Perikanan.
 - 2) Seksi Bina Mutu Perikanan.
 - 3) Seksi Pengendalian Hama Penyakit.
- e. Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Kepala Bidang: Drs. Anton Pramujiono).
 - 1) Seksi Bina Produksi Peternakan.
 - 2) Seksi Kesehatan Hewan.
 - 3) Seksi Kesehatan Masyarakat Veteriner.
- f. Kelompok Jabatan Fungsional; (Koordinator: Ir. Syamsul Arief).
- g. Unit Pelaksana Teknis Dinas Usaha Pertanian (UPTD); (Kepala UPT: Januar H.Kurniawan, SPi).
 - 1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang.
 - 2) Sekretaris Daerah Kota Malang.
 - 3) Badan Pertanahan Nasional Kota Malang.

3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Malang.

Tugas Pokok dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) ditetapkan melalui Peraturan Wali Kota No. 59 Tahun 2012. Adapun tugas pokoknya adalah menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Selain itu, Bappeda Kota Malang juga memiliki banyak fungsi, yaitu antara lain:³⁵

- a. Meningkatkan perencanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan.
- b. Perumusan kebijakan teknis dibidang perencanaan pembangunan Daerah.
- c. Penyusunan dan pelaksanaan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) di bidang perencanaan pembangunan daerah.
- d. Penyiapan dan penyusunan Kebijakan Umum APBD (KU-APBD).

³⁵ [Peraturan Walikota Malang Nomor 59 Tahun 2012 Tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.](#)

- e. Penyiapan dan Penyusunan Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembanguna Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).
- f. Penyiapan dan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK).

Bidang Tata Kota merupakan sub bidang dalam tubuh Bappeda Kota Malang dimana saat penelitian ini dilangsungkan, penulis dilayani oleh sub bidang tata kota. Bidang tata kota memiliki tugas pokok yaitu untuk melaksanakan tugas pokok perencanaan tata kota. Selain memiliki tugas pokok Bidang Tata Kota Malang juga memiliki banyak fungsi, yaitu antara lain:

- a. perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis bidang tata kota;
- b. pengumpulan dan pengolahan data dalam rangka perencanaan teknis perencanaan tata kota;
- c. penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang perencanaan tata kota;
- d. penyusunan rencana induk kota;
- e. penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- f. penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis (RTRKS);
- g. penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) sebagai pedoman operasional pemanfaatan ruang;
- h. penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL);
- i. penyusunan petunjuk pelaksanaan manajemen dan kelembagaan pengembangan wilayah dan kawasan;
- j. penyusunan petunjuk pelaksanaan pengembangan pembangunan perwilayahan;
- k. penyusunan rencana induk prasarana dan sarana perkotaan;
- l. penyusunan kebijakan pengembangan kawasan strategis, prioritas, cepat tumbuh dan andalan kota.

B. Efektifitas Perlindungan Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang

1. Faktor Penghambat Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang.

Tantangan yang dihadapi Dinas Pertanian Kota Malang dalam upaya meningkatkan pembangunan pertanian kedepan semakin berat. Hal ini karena kondisi Kota Malang yang semakin kompleks dan bervariasi. Menurunnya lahan pertanian yang berpengaruh terhadap orientasi pembangunan ke arah off farm, dan masih terbatasnya sarana-prasarana-teknologi pertanian semakin membawa dinas harus lebih berperan aktif dalam pembangunan pertanian dan mengembangkan potensi daerah.

Meskipun demikian, pembangunan pertanian masih mempunyai peluang yang terbuka lebar untuk dimanfaatkan. Trend konsumsi masyarakat terhadap tanaman obat, meningkatnya keragaman konsumsi masyarakat terhadap komoditi pertanian dan olahannya, konsumsi masyarakat terhadap tanaman hias dan ikan hias yang semakin meningkat, serta meningkatnya produktivitas padi dan berkembangnya budidaya sayur organik diiringi meningkatnya pendidikan para petani, dan didukung meningkatnya kualitas petugas teknis Dinas Pertanian Kota Malang.

Beberapa langkah program yang telah dilakukan diantaranya adalah terus melakukan pembinaan kepada kelompok tani, pemberian bantuan peralatan pertanian, mengembangkan usaha olahan produk pertanian serta pengembangan usaha agribisnis. Pendekatan agribisnis ini dimaksudkan untuk memanfaatkan sumber daya pertanian secara optimal, teknologi spesifik lokasi, peningkatan ekonomi kerakyatan dan terciptanya kondisi yang menjamin pembangunan pertanian. Namun ditengah geliat usaha-usaha tani tersebut, kota Malang terancam kehabisan lahan pertanian seiring maraknya alihfungsi lahan pertanian menjadi perumahan, hal ini bisa dilihat dengan jelas dalam table rekapitulasi luas baku lahan menurut jenis lahan tahun 2010-2014 yang publikasi oleh Dinas Pertanian Kota Malang dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Malang.

Table.1
Rekapitulasi Luas Baku Lahan Kota Malang Menurut Jenis Lahan
Tahun 2010-2014

Jenis lahan	2010	2011	2012	2013	2014	Perkembangan 2010-2013 (rata-rata per Tahun)		Perkembangan 2013-2014	
	(H)	(H)	(Ha)	(H)	(H)	(Ha)	(%thn)	(H)	(%)

tidak diusahakan)									
2. Lahan Pertanian Bukan Sawah (2a+2b+2c+2d)	2.140	1.367	1.282	1.231	1.214	-45	-3.43	-17	-1.38
a. Tegal/kebun	1.600	1.600	1.660	1.631	1.609	10	0.64	-22	-1.35
b. Lading/huma	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c. Lahan yang sementara tidak diusahakan	3	3	3	4	4	0	10.06	0	0.00
d. Lainnya (perkebunan, hutan rakyat, kolam, tebat, empang, dll)	537	537	495	468	469	-23	-4.48	1	0.21
3. Lahan Bukan Pertanian	7.499	7.499	7.566	7.672	7.710	58	0.76	38	-2.557
(pemukiman, perkantoran, jalan, dll)	7.499	7.499	7.566	7.672	7.710	58	0.76	38	0.58
Jumlah (rincian 1c+2+3)	11.006	11.006	11.006	11.006	11.006	0	0.00	0	0.00

Data publikasi Dinas Pertanian Kota Malang dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Malang 12 Maret Tahun 2015

Data di atas memberikan informasi kepada kita bahwa konversi lahan pertanian ke non pertanian hingga kini masih dalam tahap berproses, jika ini terus dibiarkan terjadi, maka dapat mengancam ketersediaan, ketahanan dan kedaulatan pangan di Indonesia secara makro dan di Malang secara mikro. Pangan merupakan soal mati hidupnya suatu bangsa, apabila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi, maka malapetaka, oleh karena perlu usaha secara besar-besaran, radikal dan revolusioner.

Beragam kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendorong ketersediaan lahan pertanian berkelanjutan. Termasuk

memberikan insentif dan perlindungan, atau melarang konversi lahan pertanian produktif. Tujuannya jelas, agar lahan pertanian tidak terus menerus berkurang. Jika berkurang, tentu berpengaruh secara langsung pada ketersediaan pangan.

Pada tanggal 14 Oktober 2009, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini lahir dengan beberapa pertimbangan filosofis yaitu;

- a. bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian daribumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional;
- c. bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. bahwa makin meningkatnya pertambahan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industry mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- e. bahwa sesuai dengan pembaruan agraria yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria perlu perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Terjaminnya hak atas pangan bagi segenap masyarakat merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental dan menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Sejalan dengan itu, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, upaya membangun kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan sangat penting direalisasikan. Permasalahan utama dalam mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan adalah pertumbuhan permintaan pangan lebih cepat dari penyediaan pangan akibat pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, daya beli dan pola konsumsi masyarakat, dan kecepatan alih fungsi lahan serta upaya pembukaan lahan baru yang masih rendah. Apabila permasalahan tersebut tidak diatasi maka kebutuhan dan ketergantungan impor pangan akan meningkat sehingga membahayakan kedaulatan negara.

Mengantisipasi dan mengatasi permasalahan tersebut di atas, maka pembangunan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan harus diarahkan pada kekuatan ekonomi domestik yang mampu menyediakan pangan cukup bagi seluruh penduduk terutama dari produksi dalam negeri dalam jumlah dan keragaman yang cukup, aman, dan terjangkau secara berkelanjutan. Dalam rangka menyediakan pangan tersebut, lahan pertanian merupakan salah satu sumber daya pokok yang memiliki peran dan fungsi strategis karena secara umum produksi pangan masih tergantung kepada pola pertanian berbasis lahan. Namun demikian, akses sektor pertanian khususnya pangan terhadap sumber daya lahan dihadapkan kepada berbagai masalah, seperti terbatasnya sumberdaya lahan yang digunakan untuk pertanian, sempitnya luas lahan pertanian per kapita penduduk Indonesia, banyaknya petani gurem dengan luas lahan garapan per keluarga petani kurang dari setengah hektar, tingginya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian, tidak terjaminnya status penguasaan lahan (*land tenure*) dan pola pandang masyarakat tentang tanah pertanian yang berbasis pada nilai tukar lahan (*land rent value*).

Dengan demikian upaya untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan perlu dilakukan dengan upaya mengatasi permasalahan sumberdaya lahan termasuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan. Upaya tersebut ditempuh melalui perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan dengan mempertahankan dan menambah luas lahan pertanian pangan serta menetapkan kawasan pertanian pangan berkelanjutan pada kawasan peruntukan pertanian. Dengan menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan maka lahan pertanian yang sudah ada dapat dipertahankan keberadaannya bahkan dapat ditingkatkan baik jumlah luas lahan pertanian secara nasional maupun luas pengelolaan lahan petani per kapita. Dalam rangka perlindungan lahan tersebut, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disebut UU PLP2B yang mengamanatkan 8 Peraturan Pemerintah yang harus disusun dan diterbitkan dalam 24 bulan sejak Undang-Undang tersebut diundangkan yang merupakan bagian operasional mengatur implementasi Undang-Undang tersebut.

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah system dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan, yang diselenggarakan dengan beberapa tujuan:³⁶

- a. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.
- b. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik pertanian.
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat
- f. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani.
- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan layak.
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
- i. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

³⁶ Pasal 3 Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149

Namun meskipun sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, larangan konversi lahan tetap sukar dijalankan. Lahan pertanian tetap saja berubah menjadi kompleks perumahan, mal, ataupun lokasi gedung perkantoran. Pemerintah daerah, utamanya kabupaten/kota sebagai pemilik wilayah di daerah, juga lebih memilih memberikan lahannya untuk proyek-proyek yang lebih menguntungkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBD) ketimbang untuk lahan pertanian.

Alih fungsi lahan pertanian di Kota Malang, menurut Dinas Pertanian, Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Malang terjadi akibat permintaan pemukiman yang semakin meningkat. Pembangunan perumahan yang selama ini menyedot ketersediaan lahan pertanian di Kota Malang, bukan ruko dan juga bukan Mall, sebab ruko dan Mall biasanya beralokasi di pinggir jalan sementara perumahan bisa dibangun dimana saja dan yang terjadi di Kota Malang adalah dibangun di area persawahan yang masih produktif.³⁷

Rekapitulasi Luas Baku Lahan Kota Malang Menurut Jenis Lahan Tahun 2010-2014 yang publikasi oleh Dinas Pertanian dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Malang memberikan informasi bahwa alihfungsi lahan pertanian produktif di Kota Malang masih terus dalam proses berlangsung, padahal beberapa paket regulasi yang berkaitan dengan perlindungan lahan telah dikeluarkan oleh pemegang regulator negara ini secara nasional, paket regulasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149.
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

³⁷ Prandoyo Dinas Pertanian Kota Malang, wawancara, Malang 22 Mei 2015, Ratri Sub Bagian Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Malang, wawancara, Malang 24 Mei 2015.

- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dengan berbagai regulasi tersebut di atas, maka perlindungan pertanian produktif seharusnya menjadi terjamin, namun fakta dilapangan menginformasikan bahwa alihfungsi lahan terus berlangsung seakan tanpa henti di Kota Malang. Berdasarkan ini, maka perlindungan lahan pertanian di Kota Malang menjadi tidak efektif. Efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang tidak terealisasi.

Efektifitas mengutip Ensiklopedia administrasi adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki. Maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki.”

Suatu hal dapat dikatakan efektif apabila hal tersebut sesuai dengan dengan yang dikehendaki. Artinya, pencapaian hal yang dimaksud merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindakan-tindakan untuk mencapai hal tersebut. Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu proses pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu usaha atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan tersebut telah mencapai tujuannya. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan suatu instansi maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi instansi tersebut.

Efektivitas dalam bidang hukum, Achmad Ali berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati”.

Berdasarkan definisi efektifitas secara umum dan efektifitas dalam bingkai hukum di atas, maka dapat diketahui bahwa hal-hal yang dikehendaki oleh hukum yaitu berupa terlindunginya lahan pertanian pangan produktif di Kota Malang tidak tercipta atau tidak terjadi. Menurut Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

6. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
7. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
8. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
9. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
10. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Ukuran efektivitas pada elemen pertama (hukum/ peraturan), menurut Soerjono Soekanto lebih lanjut, adalah :

5. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
6. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup **sinkron**, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
7. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah **mencukupi**.

Setelah dilakukan penelitian kepustakaan, diketemukan beberapa aturan yang secara khusus memuat aturan tentang perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Indonesia sebagaimana telah disajikan di atas, yaitu:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Berdasarkan hasil temuan di atas, maka secara regulatif sudah ada aturan yang memuat perlindungan lahan pertanian produktif, namun pertanyaan yang muncul adalah mengapa proses alihfugsi lahan pertanian di Kota Malang masih tetap bersangsung padahal sudah ada aturan yang melindunginya.

Menurut data Dinas Pertanian Kota Malang penyusutan lahan pertanian di Kota Malang dalam rentang 2010-2013 rata-rata penyusutannya 42 hektar (Ha) pertahunnya, rentang 2013-2014 17 Hektar (Ha) padahal dalam rentang tahun tersebut, undang-undang perlindungan lahan pertanian telah diundangkan, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini merupakan dasar hukum untuk melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Setelah ditelusuri muatan-muatan pasal dalam undang-undang di atas, ternyata tidak semua lahan pertanian yang ada di Negara ini mendapatkan perlindungan hukum secara serta merta sejak undang-undang No. 41 tahun 2009 disahkan. Sebelum lahan pertanian pangan dilindungi, maka lahan pertanian tersebut harus diusulkan dan ditetapkan terlebih dahulu sebagai kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Undang Undang No. 41 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa “dalam hal di **wilayah kota terdapat lahan pertanian pangan**, lahan tersebut dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk dilindungi”.

Kemudian dalam Pasal 25 ayat (1) menyatakan bahwa Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 8 ditetapkan dengan **Peraturan Daerah**. (2) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar peraturan zonasi untuk pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

Secara teknis dilapangan usulan penetapan lahan pertanian menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam Pasal 15 disebutkan:

- (1) Kawasan yang berada dalam 1 (satu) kabupaten/kota yang telah sesuai dengan kriteria dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 disusun dalam bentuk usulan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota.
- (2) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat data dan informasi tekstual, numerik, dan spasial mengenai indikasi luas baku tingkat kabupaten/kota untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
- (3) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan mengacu pada penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi dan memperhatikan saran dan tanggapan dari masyarakat.

Kemudian dalam Pasal 16 disebutkan

- (1) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 disampaikan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota untuk dikoordinasikan dengan instansi terkait.
- (2) Usulan penetapan kawasan yang telah dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kembali oleh kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota kepada Kepala Dinas kabupaten/kota.
- (3) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari Pasal 25 Undang-undang No. 41 Tahun 2019 dan Pasal 15-16 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 di atas, maka dapat diketahui bahwa penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dimasukkan dalam rencana tata ruang wilayah dan juga bisa dimasukkan dalam peraturan daerah secara khusus seperti:

- a. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah.
- b. Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- c. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Batu Bara Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- f. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- g. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan.
- h. Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul. Nomor 23 tahun 2012 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam konteks ini, Jawa Timur hingga penelitian ini rampung masih belum memiliki peraturan daerah secara khusus terkait penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan seperti peraturan-peraturan daerah yang telah disebutkan di atas, penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Jawa Timur terdapat dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031.

Pasal 75 ayat (1) Perda di atas menyebutkan bahwa kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 huruf c meliputi: (a) pertanian lahan basah; (b) pertanian lahan kering; dan (c) hortikultura. Ayat (2) Pertanian lahan basah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa sawah beririgasi direncanakan dengan luas sekurang-kurangnya 957.239 ha dan dengan luas sekurang-kurangnya 802.357,9 ha ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi:

- a. Kabupaten Bangkalan;
- b. Kabupaten Banyuwangi;
- c. Kabupaten Blitar;
- d. Kabupaten Bojonegoro;
- e. Kabupaten Bondowoso;
- f. Kabupaten Gresik;
- g. Kabupaten Jember;
- h. Kabupaten Jombang;
- i. Kabupaten Kediri;
- j. Kabupaten Lamongan;
- k. Kabupaten Lumajang;
- l. Kabupaten Madiun;
- m. Kabupaten Magetan;
- n. Kabupaten Malang;
- o. Kabupaten Mojokerto;
- p. Kabupaten Nganjuk;
- q. Kabupaten Ngawi;
- r. Kabupaten Pacitan;
- s. Kabupaten Pamekasan;
- t. Kabupaten Pasuruan;
- u. Kabupaten Ponorogo;
- v. Kabupaten Probolinggo;
- w. Kabupaten Sampang;
- x. Kabupaten Sidoarjo;

- y. Kabupaten Situbondo;
- z. Kabupaten Sumenep;
- aa. Kabupaten Trenggalek;
- bb. Kabupaten Tuban;
- cc. Kabupaten Tulungagung;
- dd. Kota Batu;
- ee. Kota Blitar;
- ff. Kota Kediri;
- gg. Kota Madiun;
- hh. Kota Mojokerto;
- ii. Kota Pasuruan; dan
- jj. Kota Probolinggo.

Kemudian muatan dalam pasal di atas, dijabarkan dalam lampiran IV Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031, sebagai berikut:

No	Program Utama	Lokasi	Besaran	Sumber Dana	Instansi Pelaksana	Waktu pelaksana				
						1	2	3	4	5
	Kawasan peruntukan pertanian									
	Kawasan pertanian lahan basah									
	Delineasi dan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan	(Kabupaten) 1) Bangkalan 2) Banyuwangi 3) Blitar								
	Pengembangan kawasan pertanian di perdesaaan	4) Bojonegoro 5) Bondowoso 6) Gresik 7) Jember 8) Jomba	29 kabupaten	APBN, APBD Provinsi, investasi	Bappeda Provinsi Jawa Timur					

		ng		i	dan					
		9) Kediri		swast	Dina					
		10) Lamongan		a,	s					
		11) Lumajang		dan/at	Pert					
		12) Madiun		au	ania					
		13) Magetan		kerjas	n					
		14) Malang		ama						
		15) Mojokerto		penda						
		16) Nganjuk		naan						
		17) Ngawi								
		18) Pacitan								
		19) Pamekasan								
		20) Pasuruan								
		21) Ponorogo								
		22) Probolinggo								
		23) Sampang								
		24) Sidoarjo								
		25) Situbondo								
		26) Sumenep								
		27) Trenggalek								
		28) Tuban								
		29) Tulungagung								

Lampiran IV Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031.

Selain di atas, Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Jawa Timur, Berdasarkan Rekapitulasi Rapat Pernyataan Bersama, 28 Mei 2012 Luasan Total Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan (LP2B) Provinsi Jawa Timur Sebesar 1.017.549,73 Ha dengan rincian

- a. LP2B Irigasi = 802.357,90 Ha
- b. LP2B Non Irigasi = 215.191,83 Ha

Yang tersebar di berbagai daerah di Jawa Timur, yaitu:³⁸

No	KABUPATE N	IRIGASI		NON IRIGASI	
		Eksisting	Rencana	Eksisting	Rencana
1	Pacitan	6.702,00	4.979,00	6.331,00	3.786,00
2	Ponorogo	33.050,00	33.050,00	1.750,00	1.750,00
3	Trenggalek	10.767,00	8.639,00	6.727,00	4.146,00
4	Tulungagung	24.343,00	20.000,00	9.896,00	6.000,00
5	Blitar	30.520,00	27.598,57	1.205,00	804,75
6	Kediri	45.405,00	40.865,00	1.901,00	1.426,00
7	Malang	33.110,30	33.110,30	12.777,93	12.777,93
8	Lumajang	35.723,00	32.144,40	270,00	178,50
9	Jember	84.458,00	81.081,00	87.474,00	20.522,00
10	Banyuwangi	65.527,00	61.376,00	465,00	465,00
11	Bondowoso	33.264,00	29.937,60	34.711,00	17.355,50
12	Situbondo	32.023,00	28.820,70	1.616,00	1.212,00
13	Probolinggo	43.358,00	36.789,00	57.661,00	1.903,00
14	Pasuruan	29.413,21	26.471,89	26.595,51	19.946,63
15	Sidoarjo	13.544,07	12.205,82	-	-
16	Mojokerto	31.976,00	27.535,00	5.150,00	-
17	Jombang	44.082,00	39.876,00	15.451,00	800,00
18	Nganjuk	38.641,00	34.776,90	22.472,00	16.854,00
19	Madiun	30.534,14	20.034,00	2.350,86	1.544,40
20	Magetan	27.272,00	19.084,00	1.198,00	-
21	Ngawi	44.648,00	41.523,00	3.787,00	-

³⁸ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, *Implikasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Mencegah Konversi Lahan Pertanian Tanaman Pangan dan Pemenuhan Ketahanan Pangan*, Makalah disampaikan Disampaikan dalam Acara: **“World Café Method Pada Kajian Konversi Lahan Pertanian Tanaman Pangan dan Ketahanan Pangan”** Surabaya, 26 September 2013

22	Bojonegoro	43.926,42	32.430,40	32.921,00	33.333,57
23	Tuban	18.771,00	17.832,45	38.414,44	5.167,55
24	Lamongan	45.841,00	45.841,00	33.479,00	-
25	Gresik	10.346,00	10.346,00	-	-
26	Bangkalan	7.974,00	12.161,00	21.239,00	17.841,00
27	Sampang	5.031,00	4.714,00	72.423,74	28.731,00
28	Pamekasan	6.232,00	6.232,00	25.501,00	6.074,00
29	Sumenep	9.208,00	8.287,20	16.765,00	12.573,00
30	Kota Kediri	3.100,00	500,00	-	-
31	Kota Blitar	1.156,22	677,00	138,00	-
32	Kota Malang	-	-	-	-
33	Kota Probolinggo	1.854,00	1.034,67	744,27	-
34	Kota Pasuruan	1.158,00	605,00	-	-
35	Kota Mojokerto	586,00	104,00	45,00	-
36	Kota Madiun	1.098,00	444,00	-	-
37	Kota Surabaya	-	-	-	-
38	Kota Batu	2.486,00	1.252,00	-	-
TOTAL JATIM		897.128,3	802.357,9	541.459,7	215.191,8
		6	0	5	3

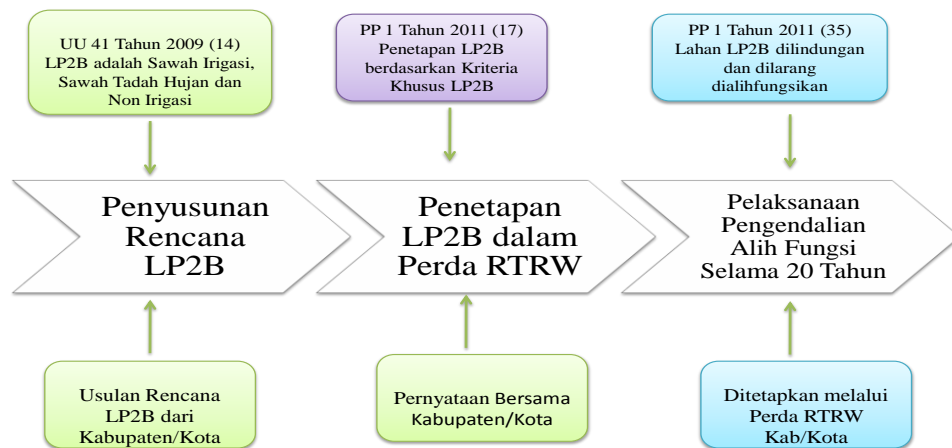
Data publikasi Bappeda Provinsi Jawa Timur Berdasarkan Rekapitulasi Rapat Pernyataan Bersama, 28 Mei 2012

Peta Rekomendasi Penetapan Lokasi Lp2b Oleh Badan Pertanahan Nasional



Peta publikasi Bappeda Provinsi Jawa Timur Berdasarkan Rekapitulasi Rapat Pernyataan Bersama, 28 Mei 2012.

**PERATURAN PERUNDANGAN YANG MENDASARI
DITETAPKANNYA LP2B DI JAWA TIMUR**



Dari Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 berikut lampirannya dan Rekapitulasi Rapat Pernyataan Bersama, 28 Mei 2012 tentang Luasan LP2B di Jawa Timur, Kota Malang dan Kota Surabaya nol (0) Hektar (Ha) LP2B. Kota Malang tidak dijadikan sebagai salah satu kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan sehingga secara yuridis berhak untuk dilindungi. Nol (0) Hektar (Ha) LP2B di Kota Malang ini dibenarkan oleh Sub Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (BAPPEDA) Kota Malang.³⁹

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 dalam Pasal 77 padahal menyebutkan bahwa:

³⁹ Ratri, Sub Bagian Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (Beppeda) Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 24 Mei Tahun 2015.

- (1) Setiap orang yang tidak mengubah peruntukan sawahnya yang beririgasi teknis dan ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan maka diberi insentif berupa perbaikan jaringan pengairan dan mendapat prioritas dalam perbaikannya.
- (2) Setiap orang yang mengubah peruntukan sawahnya yang beririgasi teknis dan telah ditetapkan sebagai lahan pertanian berkelanjutan maka dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal di atas sesungguhnya suda memuat hal yang berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, yaitu terkait dengan pemberian insentif dan sanksi bagi yang mengubah peruntukan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Namun ketentuan-ketentuan ini dibarengi dengan penetapan daerah-daerah mana saja yang ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kota Malang.

Walaupun sudah ada ketentuan pemberian insentif dan larangan pengubahan peruntukan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, namun karena tidak dibarengi dengan penetapan lokus lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kota Malang, maka ketentuan tentang insentif dan pelarangan pengubahan peruntukan lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak akan bisa dilaksanakan dan tidak akan menuai kedayagunaan dan kehasilgunaan. Padahal peraturan harus dapat dilaksanakan⁴⁰ dan harus memiliki kedayagunaan dan kehasilgunaan⁴¹ karena keduanya merupakan jika peraturan tersebut telah memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undngan yang baik sebagaimana dimatkan dalam Pasal 5 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena ketentuan pemberian insentif dan larangan pengubahan peruntukan lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak bisa dilaksanakan dan tidak menuai kedayagunaan dan kehasilgunaan, maka

⁴⁰ Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

⁴¹ Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

penulis menilai bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, tidak memenuhi dua asas pembentukan peraturan yang baik di atas.

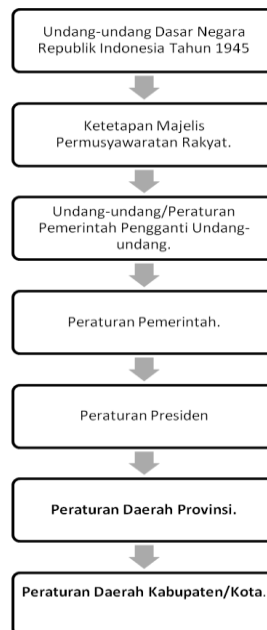
Selain hal di atas, menarik apabila didudukkan secara heirarkis antara Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031 dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Bagaimana mungkin bisa terjadi perda tentang rencana tata ruang wilayah kota Malang mendahului lahirnya daripada perda rencana tata ruang wilayah Provinsi Jawa Timur.

Secara logika, peraturan tata ruang nasional mendasari dan menjiwai tata ruang daerah provinsi, peraturan tata ruang wilayah provinsi mendasari dan menjiwai tata ruang di kabupaten dan kota. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menjiwai dan mendasari Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031 menjiwai dan mendasari Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030.



Heirarki peraturan perundang-undang di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-

undangan. Dalam Pasal 7 undang-undang di atas disebutkan bahwa jenis dan heirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagaiberikut:



Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan heirarki.

Berdasarkan heirarki peraturan tata ruang di atas, maka secara logis peraturan yang berada dibawah harus sinkron dan harmonis dengan peraturan yang secara heirarkis berada diatasnya. Jika terjadi benturan, ketidaksinkronan, maka berdasarkan Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 di atas yang lebih kuat berlaku adalah peraturan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030, harus harmonis dan sinkron dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031 yang derajatnya lebih tinggi dan lebih kuat kedudukan hukumnya, namun pertanyaannya bagaimana peraturan yang secara hierarki berada dibawah akan harmonis dengan peraturan yang ada di atasnya, sementara aturan yang ada dibawah lebih dulu ada daripada aturan yang ada di atas. Padahal peraturan yang lebih tinggi harus dijadikan pedoman bagi yang ada dibawahnya.

Dalam pengamatan penulis, terdapat disharmonisasi (ketidaksinkronan) antara Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012. Disharmonisasi tersebut akan terlihat secara nyata dalam table dibawah ini:

No	Peraturan	Pasal	Disinkronisasi
1	Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011	<p>Pasal 77 disebutkan:</p> <p>(1) Setiap orang yang tidak mengubah peruntukan sawahnya yang beririgasi teknis dan ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan maka diberi insentif berupa perbaikan jaringan pengairan dan mendapat prioritas dalam perbaikannya.</p> <p>(2) Setiap orang yang mengubah peruntukan sawahnya yang beririgasi teknis dan telah ditetapkan sebagai lahan pertanian berkelanjutan maka dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Melalui Pasal 77, Perda Kota Malang pada hakikat telah mengeluarkan larangan pengubahan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan berinisiatif memberikan insentif bagi yang mempertahankan, namun yang patut disayangkan adalah ketidakjelasan lokasi yang ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan.</p>

2	<p>Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012</p>	<p>Pasal 75</p> <p>(1) Perda di atas menyebutkan bahwa Kawasan pertanian peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 huruf c meliputi: (a) pertanian lahan basah; (b) pertanian lahan kering; dan (c) hortikultura.</p> <p>(2) Pertanian lahan basah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa sawah beririgasi direncanakan dengan luas sekurang-kurangnya 957.239 ha dan dengan luas sekurang-kurangnya 802.357,9 ha ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Bangkalan; 2. Kabupaten Banyuwangi; 3. Kabupaten Blitar; 4. Kabupaten Bojonegoro; 5. Kabupaten Bondowoso; 6. Kabupaten Gresik; 7. Kabupaten Jember; 8. Kabupaten Jombang; 	<p>Pasal 75 Perda Provisi Jawa Timur tidak memasukkan Kota Malang sebagai salah satu kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diagendakan.</p>
---	---	---	---

		<p>9. Kabupaten Kediri;</p> <p>10. Kabupaten Lamongan;</p> <p>11. Kabupaten Lumajang;</p> <p>12. Kabupaten Madiun;</p> <p>13. Kabupaten Magetan;</p> <p>14. Kabupaten Malang;</p> <p>15. Kabupaten Mojokerto;</p> <p>16. Kabupaten Nganjuk;</p> <p>17. Kabupaten Ngawi;</p> <p>18. Kabupaten Pacitan;</p> <p>19. Kabupaten Pamekasan;</p> <p>20. Kabupaten Pasuruan;</p> <p>21. Kabupaten Ponorogo;</p> <p>22. Kabupaten Probolinggo;</p> <p>23. Kabupaten Sampang;</p> <p>24. Kabupaten Sidoarjo;</p> <p>25. Kabupaten Situbondo;</p> <p>26. Kabupaten Sumenep;</p> <p>27. Kabupaten Trenggalek;</p> <p>28. Kabupaten Tuban;</p> <p>29. Kabupaten Tulungagung;</p> <p>30. Kota Batu;</p> <p>31. Kota Blitar;</p> <p>32. Kota Kediri;</p> <p>33. Kota Madiun;</p> <p>34. Kota Mojokerto;</p> <p>35. Kota Pasuruan; dan</p>	
--	--	--	--

		36. Kota Probolinggo.	
--	--	-----------------------	--

Hingga penelitian ini rampung, walau di dalam peraturan daerah tentang tata ruang sudah ada pasal yang mengatur pelarangan alihfungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pemberian insentif bagi yang mempertahankannya, namun di dalam aturan tersebut belum ada daerah mana saja yang ada lahan pertanian pangan berkelanjutan dan berapa luasnya.

Disharmonisasi, disinkronisasi antar perda tata ruang terkait aturan perlindungan lahan pertanian produktif di Kota Malang adalah merupakan penyebab mandulnya efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif itu sendiri di Kota Malang sampai saat ini, hal ini bersesuaian dengan teori efektifitas hukum Soerjono Soekanto yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, salah satunya faktor hukumnya sendiri (undang-undang), ukuran efektivitas pada elemen hukum ini adalah peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup **sinkron**, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.

Selain itu, penyebab tidak efektifnya perlindungan lahan pertanian pangan di Kota Malang karena tidak cukupnya regulasi yang mengaturnya. Seperti yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya, bahwa secara nasional perlindungan lahan pertanian diatur dalam UU No. 41 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2012, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2012, sementara pada tingkat daerah pengaturannya tidak ada atau tidak cukup, padahal UU No. 41 Tahun 2009 mensyarat lahan pertanian yang dilindungi adalah lahan yang telah ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan di peraturan daerah, baik perda khusus perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan maupun dimasukkan ke dalam perda tentang rencana tata ruang wilayah.

Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 telah memuat perihal yang terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (pemberian insentif dan pelarangan perubahan peruntukan) akan tetapi kekurangannya dalam perda ini adalah belum ada daerah-daerah yang ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kota Malang. Dengan ini penulis menilai bahwa perda kota Malang tidak komprehensif dalam mengatur perlindungan lahan pertanian pangan, inilah sesungguhnya celah bagi perlindungan lahan pertanian di kota Malang. Hal ini bersesuaian dengan teori efektifitas hukum Soerjono Soekanto bahwa ukuran efektivitas pada elemen hukum adalah secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah **mencukupi atau belum**.

Disinkronisasi aturan perlindungan lahan pertanian pangan di dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012, ketidak lengkapan, ketidakcukupan aturan perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 adalah merupakan penyebab tidak efektifnya perlindungan lahan pertanian pangan di kota Malang secara yuridis. Peraturan daerah kota Malang yang mengatur perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara khusus juga tidak ada.⁴²

Ketidaklengkapan aturan perlindungan lahan pertanian pangan dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 adalah terletak pada ketiadaan data daerah mana saja yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan sehingga bisa dilindungi secara hukum. Hal ini diakui oleh Dinas Pertanian Kota Malang bahwa sampai saat ini lahan pertanian pangan berkelanjutan di kota Malang belum ditetapkan masih dalam proses rekomendasi untuk ditetapkan kepada Badan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Malang.⁴³

⁴² Bambang Handoko, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 2 Juni 2015, Prandoyo, Dinas Pertanian Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 9 Juni 2015, Ratri, Ratri, Sub Bagian Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (Beppeda) Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 24 Mei Tahun 2015.

⁴³ Prandoyo, Dinas Pertanian Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 9 Juni 2015.

Tidak dimasukkannya Kota Malang sebagai salah satu kawasan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031, menurut Bappeda Kota Malang adalah berdasarkan pertimbangan bahwa kota Malang merupakan pusat kegiatan nasional yang sifatnya perkotaan, dengan sifatnya perkotaan itu, maka tidak ada lagi fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatan disektor pertanian. Sementara Kota Surabaya tidak dimasukkan sebagai kawasan pertanian pangan berkelanjutan dengan pertimbangan karena merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur.⁴⁴

Menurut hemat penulis, pertimbangan tidak dimasukkannya kota Surabaya dalam kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan karena merupakan ibu kota Provinsi bisa dibenarkan karena itu benar adanya dan lahan-lahan pertanian di kota Surabaya juga tidak ada. Tapi alasan tidak dimasukkannya kota Malang sebagai salah satu kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan alasan di atas tidak bisa dibenarkan secara fakta, walaupun merupakan pusat kegiatan nasional namun fungsi-fungsi pertanian di Kota Malang masih tetap ada dan selalu beroperasi, hal ini bisa kita lihat sehari-hari, pertanyaannya mengapa hanya kota Malang yang tidak masukkan sementara kota-kota lain di bawah ini dimasukkan sebagai kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan, kota-kota tersebut adalah:

No	KABUPATEN	IRIGASI		NON IRIGASI	
		Eksisting	Rencana	Eksisting	Rencana
1	Kota Kediri	3.100,00	500,00	-	-
2	Kota Blitar	1.156,22	677,00	138,00	-
3	Kota Probolinggo	1.854,00	1.034,67	744,27	-
4	Kota Pasuruan	1.158,00	605,00	-	-
5	Kota	586,00	104,00	45,00	-

⁴⁴ Ratri, Sub Bagian Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (Beppeda) Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 24 Mei Tahun 2015.

	Mojokerto				
7	Kota Madiun	1.098,00	444,00	-	-
8	Kota Batu	2.486,00	1.252,00	-	-

Pertimbangan kota Malang tidak dimasukkan sebagai salah satu kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan, menurut penulis merupakan satu pembelaan terhadap respon yang sangat lamban terhadap usaha-usaha untuk menginventarisir lahan-lahan yang bisa diusulkan untuk ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan di kota Malang. Hal ini mendapat pembenar dari pernyataan pihak Bappeda Kota Malang yang menyatakan:

Hanya saja karena lahan pertanian kita masih banyak dan dinas pertanian masih ada di sini dan dinas mempunyai wewenang, maka dinas pertanian akan mengusulkan kembali bahwa di Malang ada lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B).⁴⁵

Sehingga ini menjadi pertimbangan untuk mengusulkan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kota Malang.

Adapun daerah-daerah yang diusulkan oleh Dinas Pertanian Kota Malang untuk ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sebagai berikut:

Table.2

Usulan LP2B Kota Malang Tahun 2014

NO	KECAMATAN	LUAS LAHAN MILIK PEMKOT*) (HA)	LUAS LAHAN MILIK PETANI**) (HA)	LUAS LAHAN (HA)
1	Kedungkandang	80,00	40,00	120,00
2	Sukun	35,00	75,00	110,00
3	Blimbing	20,00	45,00	65,00
4	Lowokwaru	40,00	20,00	60,00
JUMLAH		175,00	180,00	355,00

Keterangan:

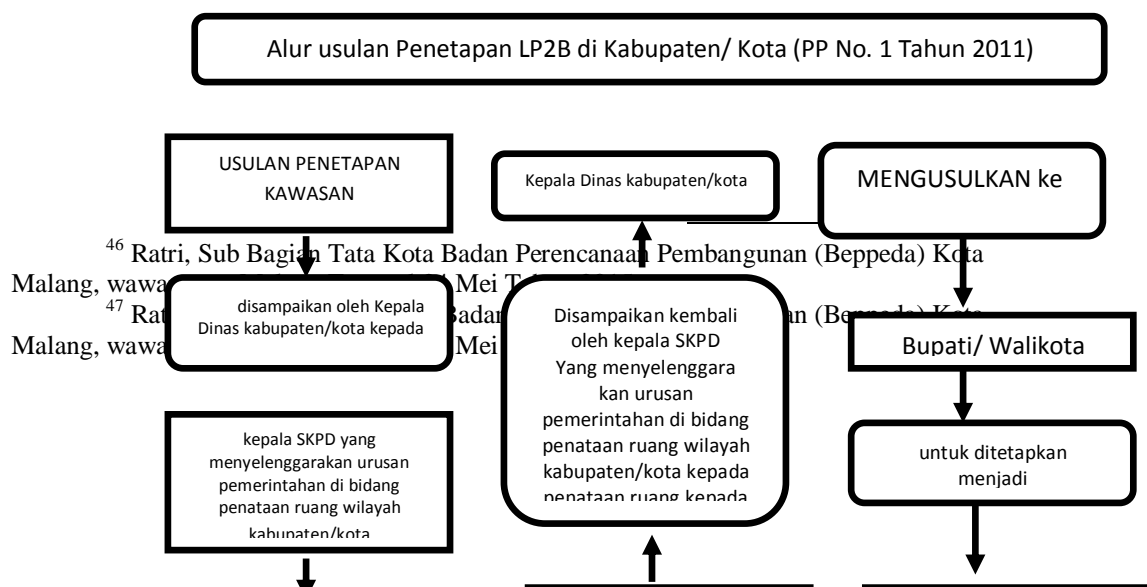
**) Sumber data: BPKAD Kota Malang Tahun 2014*

⁴⁵ Ratri, Sub Bagian Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (Beppeda) Kota Malang, wawancara, Malang Tanggal 24 Mei Tahun 2015.

*) Sumber data: Dinas Pertanian Kota Malang (Koordinator Penyuluh Tahun 2014)

Usulan lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut disampaikan oleh Dinas Pertanian Kota Malang kepada Bappeda Kota Malang untuk dimasukkan ke peraturan tentang rencana tata ruang tata wilayah Kota Malang, jika usulan ini disepakati, maka konsekuensinya peraturan tata ruang kota Malang harus direvisi. Dan juga bisa diakomodir dalam peraturan daerah Kota Malang yang secara khusus mengatur masalah perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Akan tetapi menurut Bappeda Kota Malang alokasi ruang untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan harus masuk ke rencana tata ruang wilayah kota, namun karena pada saat ini pihak Bappeda kota Malang sedang menyusun Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), maka usulan Dinas Pertanian ini diakomodir di dalamnya. Rancangan peraturan daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) masih dalam tahap proses di provinsi yang diproyeksikan rampung akhir tahun 2015 ini, dan LP2B masuk ke dalam zona lindung karena peruntukan berkelanjutan atau abadi dan ada program nasional untuk kedaulatan pangan di dalamnya.⁴⁶ Ketika LP2B sudah masuk dalam RDTRK, ketika ada pihak yang menghendaki untuk mengalihfungsikan tidak akanizinkan karena sudah masuk ke zona yang dilindungi.

Menurut Badan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Malang, LP2B yang diusulkan oleh dinas pertanian masih dalam bentuk tabulasi belum dituangkan dalam peta di daerah mana LP2B tersebut lokasinya. Ketika sudah dituangkan ke peta maka lokasi LP2B akan tergambar dimana saja dan indikasi program perlindungan akan mudah disusun.⁴⁷



a.

2. Solusi yang Harus Diambil dalam Rangka Untuk Memberikan Perlindungan Secara Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif di Kota Malang.

Alihfungsi lahan pertanian yang terjadi selama di Kota Malang pada hakikatnya bukanlah merupakan kegiatan yang illegal, akan tetapi karena memang zona tempat terjadinya alihfungsi lahan bukan merupakan zona lindung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang.⁴⁸ Setelah melihat penyebab utama terjadinya alihfungsi lahan pertanian di Kota Malang, maka terdapat beberapa solusi yang bisa ditempuh untuk mengurangi laju konversi lahan pertanian di Kota Malang, yaitu:

a. Penetapan Lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam Peraturan Daerah Kota Malang.

Sebagaimana telah didiskusikan pada bagian sebelumnya, bahwa proses terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan produktif secara berkelanjutan di kota Malang disebabkan karena terjadi kekosongan hukum ditingkat daerah Kota Malang. Secara nasional, Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebenarnya merupakan payung hukum untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian. Namun

⁴⁸ Ratri, Bidang Tata Kota Bappeda Kota Malang, wawancara tanggal 22 Mei Tahun 2015 di Kantor Bappeda Kota Malang.

sebagaimana telah diutarakan pada bagian sebelumnya, bahwa lahan pertanian tidak serta merta mendapatkan perlindungan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009, sebab setelah ditela'ah secara seksama muatan-muatan pasal dalam undang-undang ini, ternyata terdapat persyaratan lahan pertanian itu untuk mendapatkan perlindungan, yaitu harus ditetapkan terlebih dahulu dalam peraturan daerah dimana lokasi lahan pertanian tersebut berada.⁴⁹

Menurut Bambang Handoko, hukum (perda) merupakan satu-satunya solusi untuk mempertahankan lahan pertanian pangan produktif di Kota Malang ditenga gencarnya alih fungsi lahan, ia adalah benteng terakhir yang bisa digunakan untuk melindungi eksistensi lahan pertanian pangan di Kota Malang, oleh karena itu, maka peraturan daerah yang berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian pangan harus segera di bentuk.⁵⁰

Dinas Pertanian Kota Malang telah merilis beberapa daerah yang diusulkan untuk dimasukkan dalam program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagaimana telah disajikan pada bagian sebelumnya, akan tetapi lokasi dan luasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang telah dirilis oleh Dinas Pertanian Kota Malang ini ditetapkan dalam peraturan daerah, baik peraturan daerah secara khusus tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), maupun dicantumkan dalam peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau dalam Rencana Detail Ruang Wilayah (RDRW) Kota Malang.

Ketersediaan dan ketercukupan hukum memiliki peran yang sangat signifikan dalam memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif yang semakin hari semakin tergerus oleh arus pembangunan

⁴⁹ Pasal 8 Undang Undang No. 41 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa “dalam hal di **wilayah kota terdapat lahan pertanian pangan**, lahan tersebut dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk dilindungi”. Kemudian dalam Pasal 25 ayat (1) menyatakan bahwa Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ditetapkan dengan **Peraturan Daerah**. (2) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar peraturan zonasi untuk pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

⁵⁰ Bambang Handoko, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Malang, wawancara Tanggal 23 Mei tahun 2015 di Balai Kota Malang.

pemukiman, perilaku yang demikian sudah hampir bisa dikatakan merupakan kebiasaan yang tanpa adab yang dapat mengancam ketersediaan, kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan di Kota Malang.

Fenomena konversi lahan yang masih terus berproses di Kota Malang, membutuhkan produk hukum positif tingkat daerah untuk membendungnya. Oleh karena itu lahan pertanian yang telah dirilis oleh Dinas Pertanian Kota Malang ini harus ditetapkan dalam peraturan daerah sehingga bisa dilindungi. Dasar yang digunakan dalam mengusulkan dan menetapkan lahan pertanian milik Kota Malang kedalam LP2B adalah hak menguasai Negara terhadap bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana termaktub dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria Pasal 2 yang menyatakan:

- (1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Perilaku kebiasaan yang terus menerus menggerus lahan pertanian pangan produktif di kota Malang menjadi perumahan dan sebagainya, perlu dicarikan solusi penanggulangannya agar kedaulatan pangan bisa terwujud. Alat yang bisa digunakan sebagai penanggulangannya adalah penerbitan peraturan daerah kota Malang yang menjadi dasar perlindungan lahan pertanian pangan produktif di Kota Malang sendiri, karena dalam perspektif sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi, yaitu

sebagai alat perubahan masyarakat dan sebagai alat kontrol masyarakat.⁵¹

Pengendalian sosial adalah upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan dalam masyarakat. Hukum sebagai alat kontrol sosial adalah hukum sebagai alat memerihara ketertiban dan pencapaian keadilan. Pengendalian sosial mencakup semua kekuatan-kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan sosial. Hukum merupakan sarana pemaksa yang melindungi warga masyarakat dari perbuatan dan ancaman yang membahayakan dirinya dan harta bendanya.

Pada saat lahan pertanian petani Kota Malang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berlelanjutan (LP2B) dalam peraturan daerah kota, maka peraturan tersebut juga akan menjadi sarana yuridis dalam mengontrol masyarakat agar tidak mengkonversinya menjadi lahan non pertanian.

Dalam perspektif sosiologi hukum, hukum (perda) merupakan perangkat/intrumen, ditangan sebuah hukum, institusi kekuasaan (Dinas Pertanian) akan difungsikan untuk mengontrol perilaku masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Sebagai intrumen kontrol, hukum diyakini oleh sifatnya yang formal, tidak pernah berharap kesediaan warga untuk suka dan rela mentaatinya, dan pelaksanaannya yang selalu disertai dengan ancaman sanksi, akan mengurangi laju alihfungsi lahan pertanian di Kota Malang.

Hukum (perda) sebagai alat kontrol sosial memberikan arti bahwa ia merupakan sesuatu yang dapat menetapkan tingkah laku manusia. Tingkah laku ini dapat didefinisikan sebagai sesuatu yang menyimpang terhadap aturan hukum, sebagai akibatnya, hukum dapat memberikan sanksi atau tindakan terhadap pelanggar. Karena itu, hukum pun menetapkan sangksi yang harus diterima oleh pelakunya. Ini sekaligus

⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hal. 130-131. Lihat Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hal. 121. Lihat pula Suteki, *Desain Hukum di Ruang Sosial* (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), hal. 97.

berarti bahwa hukum mengarahkan agar masyarakat berbuat secara menurut aturan sehingga terwujud pelestarian lahan pertanian pangan produktif.

Namun yang perlu diperhatikan dalam pemberian sanksi, para pemegang kebijakan idealnya dalam konteks perlindungan lahan pertanian ini jangan hanya terfokus pada sanksi yang bersifat negatif (pemberian hukuman) tapi bagi yang setia mempertahankan lahan pertaniannya dalam program LP2B juga harus mendapatkan sanksi positif⁵² yaitu berupa insentif dalam bentuk apapun sehingga petani merasa diperhatikan dan diharga. Jika demikian maka kesetiaan mereka dalam menjaga lahannya akan semakin kokoh dari godaan alihfungsi lahan. Selain itu yang perlu diperhatikan juga sanksi bagi pihak-pihak yang berusaha mempengaruhi pemilik lahan LP2B untuk melepaskan lahannya, karena dalam pantauan penulis, proses alihfungsi lahan yang terjadi bukan kehendak murni dari pemegang lahan tapi karena ada godaan yang luar biasa dari pengembang, godaan tersebut adalah harga yang tinggi terlahan lahan pertanian yang dimiliki petani.

Namun walaupun hukum/peraturan daerah itu merupakan benteng yang memiliki kekuatan memaksa, dalam penyusunannya harus memenuhi asas-asas yang terdapat dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵³

⁵² Menurut Soerjono Soekanto sanksi itu di klasifikasikan menjadi dua, yaitu sanksi negative (pemulihan keadaan, pemenuhan keadaan dan hukuman) dan sanksi positif. Lihat Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2006) hal. 130

⁵³ Pasal 5, Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a) kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d) dapat dilaksanakan; e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) keterbukaan. Pasal 6 (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; f) kenusantaraan; g) bhinneka tunggal ika; h) keadilan; i) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; j) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau k) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Pada aspek ciri khas, Bernad Arif Sidarta mengatakan bahwa karakteristik hukum nasional yaitu yang; a) berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara; b) mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan; c) berbentuk tertulis dan terunifikasi; d) rasional efisiensi, rasional kewajaran, rasional kaidah dan rasional nilai, dan e) responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat. Bernard Arif Sidarta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi kefilosafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*,

Disamping itu juga, dalam membuat aturan daerah harus memperhatikan aspirasi masyarakat setempat sehingga ia tidaknya memiliki keberlakuan yuridis, tetapi juga memiliki keberlakuan secara sosiologis dan filosofis.⁵⁴ Tata hukum tidak hanya memiliki akar struktural, yang bersifat memaksa untuk ditaati, akan tetapi juga memiliki akar kultural, yang dilaksanakan oleh masyarakat penuh dengan kesadaran. Sebab menurut Paul Scholten “*Het recht is niet alleen norm, maa ook social verschijnet* (hukum itu tidak hanya sekedar norma, akan tetapi juga kenyataan masyarakat).

b. Penyuluhan tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kepada Petani Kota Malang

Dinas Pertanian Kota Malang mengungkapkan bahwa kebanyakan pendidikan petani di Kota Malang sangat rendah.⁵⁵ Sementara program perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) merupakan program pemerintah yang relative baru, dengan pendidikan yang begitu rendah, maka bisa dipastikan program ini belum tersosialisasikan secara merata kepada petani yang berpotensi lahannya masuk dalam program ini.

Secara yuridis, sejak di undangkannya Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 yang menjadi dasar hukum perlindungan LP2B dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara, dalam perspektif teori fiksi hukum, maka semua masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke sudah dianggap tahu undang-undang ini, walaupun teori residu mengatakan bahwa pada faktanya sedikit tahu terhadap produk kebijakan ini.

(Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 212. Sedangkan pada aspek *the principles of legality* menurut Fuller, undang-undang harus: a) suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan; b) harus diumumkan, c) tidak berlaku surut, d) harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; e) tidak bertentangan dengan satu sama lain; f) tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi, apa yang dapat dilakukan. Fuller dalam Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004), hal.6.

⁵⁴ Muhamad Erwin dan Firman Freaddy Busroh, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hal. 32-33.

⁵⁵ Prandoyo dan Uji Utami, Dinas Pertanian Kota Malang, wawancara, Malang 22 Mei 2015.

Fiksi Hukum beranggapan bahwa begitu suatu norma hukum diberlakukan, maka pada saat itu pula setiap orang dianggap tahu hukum. Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum, yang dikenal dalam bahasa Latin sebagai *ignorant iuris neminem excusat*⁵⁶ atau dalam bahasa Inggris "*ignorance is no defense under the law*."⁵⁷ Dalam peraturan perundang-undangan nasional. Teori fiksi hukum diimplementasikan sebagai bagian dari substansi yang mengatur tentang pengundangan yaitu Pasal 81 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵⁸

Mengutip sebagian isi dalam Pidato Sambutan pada pembukaan Konvensi Hukum Nasional, yang berlangsung di Istana Negara pada tanggal 15 April 2008, Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan sebagai berikut:

Kalau ada warga Negara kita yang berbuat kesalahan, melakukan pelanggaran dan kejahatan secara hukum, karena mereka tidak tahu itu dilarang, kalau itu tidak boleh oleh hukum dan peraturan, sesungguhnya kita ikut bersalah.

Romli Atmasasmita menyatakan bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor **sosialisasi** hukum yang sering diabaikan.⁵⁹

⁵⁶Jimly Asshiddiqie, *Peran Advokat dalam Penegakan Hukum*, Orasi Hukum pada acara" pelantikan DPP IPHI Masa Bakti 2007-2012". Bandung, 19 Januari 2008, hal. 2-3

⁵⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 2* (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hal. 152.

⁵⁸ Pasal 81 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatnya dalam: (a) Lembaran Negara Republik Indonesia; (b) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; (c) Berita Negara Republik Indonesia; (d) Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; (e) Lembaran Daerah; (f) Tambahan Lembaran Daerah; atau (g) Berita Daerah. Penjelasan Pasal 81 menyatakan bahwa dengan diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

⁵⁹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2001), hal. 55

Menurut William Evans terdapat beberapa kondisi yang mempengaruhi keefektifan hukum sebagai perubahan sosial, yaitu:⁶⁰

- 1) Apakah sumber hukum yang baru itu memiliki kewenangan dan wibawah.
- 2) Apakah sumber hukum yang baru memiliki dasar pembenar yang dapat dijelaskan.
- 3) Apakah isi hukum yang baru telah disiarkan secara luas.
- 4) Apakah jangka waktu peralihan yang digunakan telah dipertimbangkan dengan baik.
- 5) Apakah penegak hukum menunjukkan rasa keterikatannya terhadap peraturan yang baru.
- 6) Apakah pengenaan sanksi dapat mendukung berlakunya hukum yang baru.
- 7) Adakah perlindungan bagi korban akibat pelanggaran hukum baru tersebut.

Soerjono Soekanto juga mengungkapkan bahwa kondisi yang harus dipenuhi agar hukum dapat menimbulkan perubahan sosial adalah:⁶¹

- 1) Hukum merupakan aturan hukum tetap (tidak *ad hoc*).
- 2) Harus jelas dan diketahui oleh masyarakat.
- 3) Dihindari peraturan retroaktif.
- 4) Hukum dimengerti oleh umum.
- 5) Tidak saling bertentangan.
- 6) Memperhatikan kemampuan masyarakat untuk memenuhi.
- 7) Tidak saling berubah.
- 8) Penerapan sesuai dengan aturan.

Pendapat tiga ahli di atas memberikan satu pemahaman kepada kita bahwa sosialisasi/penyuluhan memiliki peranan sangat penting dalam mensukseskan suatu kebijakan.

⁶⁰ Dikutip dari Musataklima, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat*, di sampaikan dalam Kuliah Sosiologi Hukum Jurusan Hukum Bisnis Syari'ah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang 2015

⁶¹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum...*, hal. 130

Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang memiliki misi untuk membangun kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan tidak akan terwujud jika program ini hanya berhenti di atas kertas tanpa disosialisasikan dalam bentuk penyuluhan kepada masyarakat sebagai subyek hak atas lahan yang berpotensi masuk kepada program abadi ini. Karena bagaimanapun juga lahan-lahan yang ada di Negara ini mayoritas dimiliki petani secara perseorangan daripada di miliki oleh pemerintah. Walau dalam konsep agraria, Negara memiliki hak menguasai.⁶²

Agar program membumi dan misinya tercapai, maka dinas yang terkait secara langsung dengan program dimaksud hendaknya melakukan penyuluhan kepada masyarakat tani perihal maksud dan tujuannya dari perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) disemua tingkatan.

Tingkatan instansi yang berkewajiban memberikan penyuluhan hendaknya disesuaikan dengan tingkatan kawasan yang direncanakan sebagai lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Jika kawasan yang direncanakan untuk LP2B berada pada daerah lintas provinsi, maka hendaknya Kementerian Pertanian Pusat yang melakukan penyuluhan. Jika kawasan LP2B berada pada lintas kabupaten/kota dalam 1(satu) provinsi, maka Dinas Pertanian Provinsi yang bersangkutan yang melakukan penyuluhan. Jika kawasan berada dalam

⁶² Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Lihat juga Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal.64-65. Lihat pula Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*(Jakarta: Kencana, 2009), hal. 77.

1 (satu) kabupaten/kota, maka Dinas Pertanian Kabupaten/ Kota yang melakukan penyuluhan dan pendampingan.

Aspek penyuluhan memiliki peranan penting dalam mensukseskan program mulia ini, karena di dalamnya terjadi proses pembelajaran dan pemberian informasi yang komprehensif dan saling berkomunikasi secara terbuka berkaitan dengan program dimaksud sehingga yang menjadi subyek dari program ini menjadi paham tahu maksud dan tujuannya, di samping itu juga, masyarakat tani akan merasa dihargai apabila diajak terlibat secara aktif dalam proses penyuluhan tersebut. Di sini informasi dan komunikasi memiliki peran sentral dalam mensukseskan program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Sebaik apapun suatu program jika tidak dikomunikasikan dengan baik bahkan diabaikan, kepada pihak-pihak yang terkait, maka akan sulit untuk diwujudkan, apalagi program LP2B ini dimana tanah-tanah pertanian dikuasi oleh masyarakat tani dengan status hak milik yang dalam sudut pandang agraria merupakan hak primer terpenuh dan terkuat dibanding hak-hak yang lain.⁶³

Penyuluhan disini tidak hanya terkait dengan undang-undang yang menjadi dasar hukum LP2B saja, akan tetapi terkait dengan bagaimana petani yang tanahnya masuk ke dalam peta LP2B melakukan aktivitas pertaniannya sehingga menguntungkan baginya. Penyuluhan pertanian bukan lagi hanya sebagai pelancar pembangunan, akan tetapi sebagai pemicu sekaligus pemacu pembangunan pertanian, tidak akan ada keberhasilan pembangunan pertanian tanpa pelaksanaan penyuluhan yang benar, baik dan bertanggung jawab.

⁶³ Hak milik menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 20 Ayat (1) adalah: hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Sifat terkuat dan terpenuh berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk “berbuat bebas”, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan, dan mewariskannya. Lihat Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Lihat Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal.-58-59. Lihat Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 90-91

Ketika revolusi hijau (*green revolution*) dikenalkan awal 1970-an dan berkembang hingga terbukti ampuh dengan pencapaian swasembada beras nasional 1984, penyuluhan pertanian banyak disebut sebagai salah satu kunci kisah sukses tersebut.

Penyuluhan pertanian secara umum dipahami sebagai kegiatan sebagai kegiatan menyebarluaskan informasi pertanian serta membimbing usaha tani terhadap petani. Dinamika perjalanan penyuluhan pertanian bergerak sejalan dengan dinamika social, politik dan ekonomi. Ketika kebijakan nasional member prioritas yang tinggi pada pembangunan penelitian maka aktivitas penyuluhan berkembang dengan sangat dinamis, dan sebaliknya ketika prioritas pembangunan tidak menjadi agenda utama, maka penyuluhan pertanian mengalami masa suram dan stagnasi.

Dalam era baru pertanian, penyuluh lapangan dituntut untuk memiliki fungsi paling tidak dalam tiga hal, yaitu transfer teknologi (*technology transfer*), fasilitas (*facilitation*) dan penasehat (*advisory work*). Untuk mendukung fungsi-fungsi tersebut, penyuluh pertanian lapangan mesti juga menguasai dan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

c. Pemberian Insentif Kelompok Tani Pemilik Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang.

Insentif adalah pemberian penghargaan kepada Petani yang mempertahankan dan tidak mengalihfungsikan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) selama waktu yang ditentukan oleh undang-undang yaitu selama 20 (dua puluh) tahun.

Insentif ini sebagai manifestasi motivasi kepada Petani sehingga tertarik untuk tetap menggarap sawahnya sehingga menghasilkan pangan yang berkualitas di samping mempertahankan LP2B. Motivasi yang dimaksud dalam perpektif Soerjono Soekanto adalah sanksi positif bagi Petani yang selalu senantiasa menggarap sawahnya yang masuk dalam program LP2B dan mempertahankannya.

Menurut Ratri, godaan untuk melepas tanah bagi petani sangat besar, Pengembang menggodanya dengan harga yang tinggi,

*sehingga bagi petani yang mampu mempertahankan tanahnya selayakla ia mendapatkan penghargaan.*⁶⁴

Dedikasi petani dalam meningkatkan produktivitas komoditas pangan yang berdaya saing merupakan prasyarat Indonesia untuk bisa mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan yang dicita-citakan selama ini sebagaimana yang menjadi landasan filosofis dari Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pemberian Insentif kepada Petani Kota Malang ini merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia pertanian, sebab sumber daya manusia pertanian sangat diperlukan guna meningkatkan hasil dan mutu produksi pertanian di Kota Malang sendiri. Dengan adanya sumber daya manusia pertanian yang unggul, maka petani mampu berinovasi menciptakan teknologi pertanian yang mampu menghasilkan produk pertanian yang berkualitas juga dalam kuantitas yang tinggi sehingga mampu memenuhi kebutuhan akan pangan secara nasional bahkan internasional.

Pemberian Insentif bagi pemegang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) ini menurut penulis bertujuan untuk:

- 1) Mendorong perwujudan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang.
- 2) Meningkatkan upaya pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).
- 3) Meningkatkan pemberdayaan, pendapatan, dan kesejahteraan bagi Petani.
- 4) Memberikan kepastian hak atas bagi Petani.
- 5) Meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan, pengembangan, dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sesuai dengan tata ruang.

⁶⁴ Ratri, Bagian Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Malang, wawancara tanggal 22 Mei Tahun 2015.

Pemerintah Kota Malang dalam memberikan insentif kepada Petani yang memiliki Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang, dapat berupa seperti dibawah ini:

1) Bantuan Keringan Pajak Bumi dan Bangunan.

Keringan pajak bumi dan bangunan ini dapat diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Kota Malang dapat menyediakan dana untuk memfasilitasi keringan pajak bumi dan bangunan pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) milik Petani melalui Anggaran dan Belanja Negara Daerah Kota Malang.

2) Pengembangan Infrastruktur Pertanian.

Pengembangan infrastruktur pertanian ini meliputi pembangunan dan atau peningkatan jaringan irigasi, pembangunan, pengembangan, dan atau rehabilitasi jalan usaha tani, perluasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), perbaikan kesuburan tanah dan konservasi tanah dan air.

3) Pembiayaan Penelitian dan Pengembangan Benih dan Varietas Unggul.

Pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul ini bisa oleh Dinas Pertanian Kota Malang bisa bekerja sama dengan lembaga perguruan tinggi yang ada, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih ini meliputi:

a) Penyediaan demonstrasi pilot pengujian benih dan varietas unggul, hibrida, dan lokal. Demonstrasi pilot ini adalah sebidang tanah yang dijadikan lokasi pengujian benih dengan menerapkan kaidah-kaidah penelitian yang baku.

b) Pembinaan dan pengawasan penangkar benih. Pembinaan dan pengawasan ini harus disediakan oleh Pemerintah Kota Malang dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian penangkaran benih kepada para Petani dalam rangka penyediaan benih yang memenuhi baku mutu.

Hasil penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul ini nantinya harus disebarakan oleh pemerintah pusat, provinsi dan Pemerintah Kota Malang kepada petani dan hanya digunakan untuk kepentingan petani.

4) Kemudahan dalam Mengakses Informasi dan Teknologi;

Kemudahan mengakses informasi dan teknologi di sini adalah kemudahan yang diperoleh oleh petani melalui system penyuluhan pertanian dilapangan. Dalam hal ini pemerintah Kota Malang menyediakan dan mendistribusikan informasi dan teknologi yang diselenggarakan melalui kelembagaan penyuluhan pertanian yang ada di Dinas Pertanian Kota Malang.

5) Penyediaan Sarana Produksi Pertanian

Sarana produksi pertanian ini memiliki peranan yang sangat penting dalam menunjang usaha pertanian, sarana produksi pertanian ini paling sedikit meliputi:

- a) Penggilingan padi dan lantai jemur.
- b) Gudang penyimpanan.

Penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian meliputi penyediaan benih dan/atau bibit, alat dan mesin pertanian, pupuk organik dan anorganik, pestesida, pembenahan tanah, zat pengatur tumbuh dan fasilitas produksi.

6) Bantuan Dana Penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sehubungan dengan pentingnya eksistensi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini, maka jaminan kepastian hukumnya menjadi niscaya. Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan ini, maka LP2B harus didaftarkan dan diterbitkan sertifikatnya.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimiliki petani menjadi penting untuk dilakukan dan dalam sertifikat itu juga perlu dicantumkan bahwa tanah yang bersangkutan adalah LP2B, sehingga dengan ini lebih memudahkan dalam pengawasan alihfungsinya secara hukum.

Berangkat dari sini, maka menjadi penting untuk memberikan bantuan dalam penerbitan sertifikat tersebut. Program penerbitan sertifikasi tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tersebut bisa dilakukan dengan pendaftaran tanah secara seporadik.⁶⁵ Pendaftaran secara seporadik ini dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Dana yang digunakan dalam penerbitan sertifikat ini di bebaskan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang.

7) Penghargaan bagi Petani berprestasi.

Petani yang memiliki prestasi dalam usaha pertaniannya, menurut penulis perlu untuk diberi penghargaan oleh Pemerintah Kota Malang. Penghargaan ini bisa berbentuk:

- a) Pelatihan
- b) Piagam, dan/atau
- c) Bentuk lainnya yang bersifat stimultan.

Pemberian insentif kepada petani pemilik dan penggarap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Malang hendaknya didasarkan kepada beberapa pertimbangan, yaitu:

- 1) Tipologi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).
- 2) Kesuburan tanah.
- 3) Luas tanaman.
- 4) Irigasi.
- 5) Tingkat fragmentasi lahan.
- 6) Lokasi.
- 7) Kolektivitas tani ramah lingkungan.
- 8) Praktik usaha tani ramah lingkungan.

Lokasi yang menjadi salah satu pertimbangan dalam pemberian di atas didasarkan atas jarak antara lokasi lahan dan jaringan. Insentif yang diprioritaskan diberikan pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang berbatasan dengan jaringan jalan perkotaan Kota Malang.

⁶⁵Lihat Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
Lihat pula Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika), hal. 58

Menurut penulis, untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang terletak kurang dari 100 (seratus) meter dari badan jalan kota diberikan insentif yang lebih banyak daripada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang terletak lebih dari 100 (seratus) dari badan jalan kota.

d. Pembelian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Milik Petani oleh Pemerintah Daerah Kota Malang

Data publikasi usulan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang yang telah sajikan pada bagian sebelumnya melibatkan kepemilikan warga seluas 180,00 HA, 175,00 HA asset Daerah Kota Malang. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) diproyeksikan sebagai lahan abadi, sehingga dalam perjalannya akan menghadapi penolakan terutama tanah yang kuasai warga.

Menurut Dinas Pertanian Kota Malang, terdapat keberatan di masyarakat yang sawahnya diusulkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), terkait durasi waktunya yaitu selama 20 (dua puluh) tahun sebab kebanyakan petani di Kota Malang sudah berusia lanjut yang dikhawatirkan tidak sampai hidup 20 (dua puluh) tahun lagi. Hal ini juga dipertegas oleh Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Malang.

Solusi untuk menghadapi permasalahan yang seperti ini, jika pemerintah serius ingin menjalankan program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) ini, maka idealnya sawah-sawah milik warga yang masuk dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang dibeli oleh Pemerintah Daerah Kota Malang. Jika ini terjadi maka bisa dipastikan sawah-sawah yang masuk dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) akan aman dari konversi. Sehingga bisa digarap sepanjang masa dan peluang untuk menghasilkan hasil-hasil tani yang melimpah dan pada akhirnya tujuan didakannya program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) terwujud secara nyata.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah didiskusikan ada bagian sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa faktor penghambat efektifitas perlindungan hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang adalah terletak pada aspek hukum, yaitu tidak adanya dan tidak tercukupinya peraturan (hukum) yang menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang sehingga bisa dilindungi sebagaimana amanat dari Undang-undang No. 41 Tahun 2009, dan juga karena tidak sinkronnya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Rencana Tata Ruang Wilayah.

Terdapat beberapa solusi yang bisa diambil dalam rangka untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap lahan pertanian produktif di Kota Malang dan menjaga eksistensinya, yaitu: (1) Penetapan Lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang dalam Peraturan Daerah Kota Malang, (2) Penyuluhan tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kepada Petani Kota Malang, (3) Pemberian Insentif Kelompok Tani Pemilik Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kota Malang, (4) Pembelian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Milik Petani oleh Pemerintah Daerah Kota Malang.

B. Rekomendasi

Berangkat temuan dalam hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka terdapat beberapa rekomendasi yang diajukan, yaitu:

1. Pemerintah Daerah Kota Malang perlu segera merekomendasikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur untuk merubah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Rencana Tata Ruang Wilayah dan memasukkan di dalamnya Kota Malang sebagai salah satu kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di dalam peraturan daerah provinsi yang terbaru.

2. Pemerintah Daerah Kota Malang perlu segera mengeluarkan peraturan daerah yang secara khusus menetapkan lokasi-lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang telah diusulkan oleh Dinas Pertanian Kota Malang dan memasukkan ke dalam peta zona lindung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang, sehingga lokasi-lokasi tersebut menjadi lahan abadi dan bisa dilindungi secara hukum.
3. Terhadap sawah-sawah warga Kota Malang yang masuk dalam program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), pemerintah perlu untuk mengambil alih sawah-sawah tersebut melalui proses jual beli dengan harga pasaran yang berlaku sehingga lebih memudahkan dalam melindungi, menggarap dan melestarikannya sebagai lahan abadi.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Achmad, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta: Yarsif Watampone, 1998.

Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1*, Jakarta: Kencana, 2010.

Aminuddin, *Pengaruh Alihfungsi Lahan Sawah Terhadap Produksi Padi di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan*”, Jurnal of Indonesia Applied Economics Vol. 3 No. 1 Mei 2009.

Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004.

Asshiddiqie, Jimly, *Peran Advokat dalam Penegakan Hukum*, Orasi Hukum pada acara” pelantikan DPP IPHI Masa Bakti 2007-2012”. Bandung, 19 Januari 2008.

Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2001.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur, *Implikasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Mencegah Konversi Lahan Pertanian Tanaman Pangan dan Pemenuhan Ketahanan Pangan*, Makalah disampaikan Disampaikan dalam Acara: “World Café Method Pada Kajian Konversi Lahan **Pertanian Tanaman Pangan dan Ketahanan Pangan**” Surabaya, 26 September 2013.

Badrulzaman, Mariam Darus, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Bandung: Alumni, 1997.

Basuki, Sunaryo, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta: tp, 1998.

Buku 1 Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2007-2009

Dalimunthe, Chdidjah, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, Medan: FH USU Press, 2000.

Effendi, Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1993.

Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1993.

H.B Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, Surakarta:UNS Press, 1998.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan- Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2006.

Indrati S, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan 2* (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Muhamad Erwin dan Firman Freaddy Busroh, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2012.

Muryati, Sri dan Srihadi” *Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Produktif Dalam Swasembada Pangan*” Majalah Ilmiah Pawiyatan Vol: XXI, No: 2, Oktober 2014 Fakultas Ilmu Pengathuan Sosial, IKIP Veteran Semarang.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Walikota Malang Nomor 59 Tahun 2012 Tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Puspasari, Anneke “*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus: Desa Kondangjaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang)* Institut Pertanian Bogor (IPB) tahun 2012.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.

Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2009.

Sidarta, Bernard Arif, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

Soekanto, Soerjono, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2006.

Soekanto, Soerjono, *Penegakan Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983.

Soekanto, Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2014.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986.

Sumaatmadja, Nursid, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Alumni: Bandung, 1980.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Susanto, Heru, *Dampak Sosial Alih Fungsi Lahan Terhadap Pola Kehidupan Masyarakat Desa Serang Kecamatan Karangreja Kabupaten Purbalingga*, Program Studi Pendidikan Sosiologi Jurusan Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta 2012.

Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Sutedi, Adrian, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.

Suteki, *Desain Hukum di Ruang Sosial*, Yogyakarta: Thafa Media, 2013.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

